Nr 12 ROK XXIII

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa grudzień 1946 r.

TREŚĆ:

DR JERZY STEFAN LANGROD

ZNACZENIE PRAWNE INSTRUKCJI W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM*)

Jedną z istotnych właściwości prawa administracyjnego jest operowanie z jednej strony normami dwustronnie obowiązującymi, a z drugiej szczególnymi operacjami prawnymi obowiązującymi tylko jednostronnie tzn. tylko „na wewnątrz" aparatury administrujących. Te ostatnie, które nazywamy operacjami instrukcyjnymi [1]), nie są dotąd naogół w nauce prawa administracjnego przedmiotem takiego zainteresowania, na jakie zasługują ze względu na swoje znaczenie dla praktyki administracyjnej [2]).

Są to przejawy wewnętrznego życia organizmu administrujących, regulujące w stosunku hierarchicznym — na wszystkich szczeblach instancyjnych — normalny bieg aktywności administracyjnej; charakteryzują nam one w pewnym sensie dwoistość aspektu administracji: z jednej strony sub specie osobowości

*) Fragment z książki „Instytucje prawa admin., Zarys części ogólnej", opracowanej w niewoli niemieckiej 1941-45.

1) „Circulaires administratives", „Instructions ministerielles", „Notes de service", „Ordres hierarchiques", „Arrêtés organisant un service", „Dépêches", „Réglements"; „Dienstinstruktionen", „Verwaltungsverordnungen" (w odróżnieniu od „Rechtsverordnungen"), „Dienstanweisungen", „allgemeine Dienstbefehle", „Rundverfügungen", „Erlasse", „Verwaltungsvorschriften", „instruktionelle Vorschriften", „Beamteninstruktionen" itp.; Jaworski określa je (str. 117) jako tzw. „instrukcje służbowo-urzędowe".

2) Por.: J. Rivero „Les mesures d'ordre intérieur administratif" (T.) 1934, J. J. Chevalier „L'instruction de service et le recours pour exces de pouvoir" (T.) 1924, Grelat „Théorie juridique de l'instruction de service" (T.) 1908, Bougrat „L'obeissance hiérarchique" (T.) 1934, Hubrich „Das Reichsgericht und die Begriffe „Gesetz"- und „Verwaltungsvorschriften" (w Verw. Archiv. 13, 441), Ibidem: Arndt (207), Thoma „Polizeibefehl im Badischen Recht" 1906 (348, 350), Kelsen „Allg. Staatslehre" (237), Fleiner (61 n.).

prawnej, z drugiej strony jako służby w znaczeniu techniczno-organizacyjnym.[3])

Z pierwszym aspektem korespondują normy prawne, z drugim m. in. właśnie operacje instrukcyjne jako zjawisko dla tej płaszczyzny prawa typowe, będące refleksem przełożeństwa i podwładności służbowej [4]) i rządzone zasadami sobie właściwymi. Zjawisko to wynika z istoty konstrukcji piętrowej, w której każdy zwierzchnik (resortu, urzędu, zakładu, służby) ma naturalną właściwość do regulowania pro foro interno zagadnień związanych z pracą personelu w zakresie poruczonych mu agend służbowych. W konsekwencji: podmiotowo rzecz biorąc — kto stoi na czele jakiegobądź, organizacyjnie (a niekoniecznie prawnie) wyodrębionego, działu administracji, może ipso facto podejmować te operacje; właściwość ta jest w tym sensie naturalna, że leżąc w samej istocie rzeczy — domniemywa się zawsze, czyli, że osobne upoważnienie ustawowe jest tutaj zbędne [5]); przedmiotowo rzecz biorąc — będą to, jak już wiemy, zlecenia służbowe, rozmaite co do zakresu (zarówno ogólne, jak indywidualne) i co do treści (np. porządkujące, komentujące względnie wyjaśniające — na użytek wewnętrzny i tylko prowizorycznie w stosunku do wykładni sądowej, — wszelkie reguły prawne [6]), rozgraniczające repartycję agend w ramach ustawowego rozkładu właściwości i bliżej określające tryb oraz sposób wykonania tych agend, wreszcie regulujące

---

3) De Soto w tezie o wadliwości aktów admin. (str. 25) powiada: „Cela permet de concevoir une sorte de hierarchie entre les notions de personalité et de service. Ce dernier est, au point de vue de l'organisation et de la technique juridique, à un degré inférieur. Mais cependant il correspond à la notion d'intérêts distincts et cela n'est pas sans entrainer une série de consequences que le droit prendre en considération".

4) „Abhängigkeitsverhältniss" („Gewaltverhältniss"). Por. Fleiner (63).

5) Por. np. wyr. Rady Stanu z 7.II.1936, Jamart „...même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative leur pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité".

6) Por. Bonnard (470): „L'instruction intérprétative... Contient un commentaires explicatif de la loi et du réglement, avec intérprétation pour les dispositions qui peuvent paraître douteuses. Mais on y trouve aussi des directives pour l'exércice du pouvoir discrétionnaire... En tous cas l'instruction n'apporte pas un élément nouveau de légalité. C'est un simple instrument de précision de la légalité existante... L'interprétatiton administrative contenue dans l'instruction reste toujours subordonnée à l'interprétation juridictionelle. Elle est donnée provisoirement, en attendant cette dérniere ou à son défaut..."

zasady organizacji urzędów względnie zakładów [7]); nakoniec operacja instrukcyjna jest zawsze tylko res interna administracji, jest więzią łączącą organy jako refleks subordynacji hierarchicznej [8]), jest kitem spajającym organizm administrujących — pomimo jego rozległości i wieloszczeblowości — w jedną skoordynowaną całość organizacyjną.

Wychodząc z tych założeń możemy więc próbować ustalenia następujących zasad odnośnie ogółu operacji instrukcyjnych:

a) Jakikolwiek byłby w praktyce życia codziennego faktyczny wpływ „okólnika", „instrukcji", „regulaminu" itp. [9]) zleceń służbowych na życie obywatela — a są ustroje, w których społeczeństwa są w gruncie rzeczy „rządzone okólnikami" [10]) — nie stwarzają one nigdy praw, ani nie nakładają obowiązków na jednostki, bo nie mają ex definitione dwustronnej mocy obo-

[7]) Ten ostatni punkt jest powodem kontrowersyj teoretycznych; jedni autorzy stoją na stanowisku, że z organizacji administracji płyną konsekwencje nie tylko „na wewnątrz" ale i dla obywateli, skoro ona właśnie wpływa na kwalifikację woli (por. np. Fleiner (63): „Die organisatorischen Normen enthalten eine Abgrenzung von Willenssphären und stellen nicht nur den übrigen Staatsorganen, sondern auch dem Untertanen gegenüber fest, unter welchen Voraussetzungen ein bestimmter menschlicher Wille als Staatswille zu gelten hat...", por. także J. Jellinek „System der subiektiven öff. Rechte" II wyd. 1905 (238n.) oraz L. Richter „Die Organisationsgewalt" 1926; inni odwrotnie są zdania, że regulacja zagadnień organizacyjnych wszelkiego rodzaju, dokonywana w ramach ustawowego rozkładu właściwości, jest kwestią wewnętrzno-administracyjną, bez względu na jej faktyczne reperkursje „na zewnątrz" (por. np. de Soto (31): „...Au nombre des actes intérieurs doivent être rangées. ...toutes les mésures d'organisation, du service lui même. Il en est ainsi même si, en fait, ces règles influent sur les rélations du service et, des usagers p. ex. si elles fixent des heures d'ouverture ou de fermeture des bureaux ou une discipline à observer"; por. także wyr. R. St. z 7.II.1936 Jamart i z 21.X.1938 Lote oraz identyczne zapatrywanie Anschütza (w Encyklop. der Rechstwiss. IV, 163) i Stier-Somlo (t. I. 335).

[8]) Por. Fleiner (63): „Die Dienstinstruktion ist ausschliesslich an die Adresse der Beamten gerichtet... Zwischen dem Bürger und der Verwaltung wird kein Rechtsverhältnis begründet... Die Dienstinstruktion ist Vorschrift ausschliesslich für die Verwaltungsbehörden...".

[9]) Pojawiają się i w tym związku rozmaite określenia, np. reskrypt, polecenie, wyjaśnienie itp.

[10]) Zwraca na to z naciskiem uwagę w literaturze polskiej zwłaszcza R. Hausner w szeregu swych prac, wśród których por. np. „Zmiana konstytucji, a usprawnienie administracji". 1931.

wiązującej. Stanowisko judykatury [11]) i nauki [12]) jest w tym kierunku naogół jednomyślne [13]). Choćby więc częstokroć organy miały w praktyce tendencje do przywiązywania czasem większej nawet wagi do tych operacji niż do („odleglejszych od nich") reguł prawnych, zawsze operacje te pozostają instrumentem technicznym, podporządkowanym reglamentacji prawnej, a regulującym powiązanie służbowe a nie stosunki prawne [14]). Dla jednostki może ona mieć znaczenie tylko jako ewentualny dowód istniejącej praktyki administracyjnej, — zwyczaju w administracji.

b) Zewnętrznym objawem tego nienormatywnego charakteru operacyj instrukcyjnych jest utrzymująca się duża swoboda — a nawet czasem dowolność — w dziedzinie sposobu ich publikacyj; i tak ogłasza się je: w „dziennikach urzędowych" urzędów różnych instancyj, w „zbiorach okólników", obiegiem na piśmie, drogą radiową, telegraficzną, telefoniczną itp., a nawet ustnie.

Miara relatywnego usztywnienia formy rośnie z natury rzeczy w prostym stosunku do wznoszenia się od ich indywidualności do ogólności. W tym ostatnim względzie różnica formalna między operacją instrukcyjną, ogólną co do zakresu, a regułą prawną, bije w oczy;

c) będąc refleksem hierarchii, nieodłącznym, ale i zależnym od jej istnienia, — operacja instrukcyjna nie może mieć miejsca w stosunku administracji rządowej do samorządowej, w zakresie nadzoru wykonywanego nad własnym zakresem działania tej

---

[11]) Por. np. wyr. polsk. N. T. A. z 9/12 1926 r. L. rej 917/27 („Gazeta Administr. i Pol. Państw., IX/4 i OPA 1791/37); por. Langrod „Kontrola Adm. Studia" 1929 (str. 79) i „Zagadn. wybrane z praktyki admin." 1938 (str. 28—29). Por. np. wyr. Rady St. z 8/6 1870.

[12]) Por. np. Ducrocq „Cours de Droit adminin. „wyd. VII, T. 1, Nr. 82 Aucoc" Confér. Admin." wyd. III. t. I. Nr. 62, Jeze (t. I., 29), Laband (t. II. 87 odnośn. 2), Fleiner (62) i w. in. Por. np. Bonnard (472): „L'instruction ne ne s'impose aux particuliers parce que d'abord elle n'est pas l'élément de la légalité et, en outre, parce que ce, qui la rend obligatoire pour le fonctionnaire n'existe plus pour le particulier. Il n'y a pas entre celui-ci et l'administration de rapport de subordination. Le particulier n'est subordonné qu,à la loi et au réglement, ainsi qu',à leur interprétation juridictionnelle".

[13]) Innego zdania szkoła normatywna; por. Kelsen (237) Merkl (121).

[14]) Por. Fleiner (64): „Das Recht sieht Beziehungen zwischen zwei selbständigen voraus. Der Beamte, der ine Dienstinstruktion empfängt, und der amtliche Vorgesetze, dem gegenüber — rein äusserlich betrachtet— die Dienstpflicht unmittelbar erfüllt wird, sind, soweit sie Amtsgeschäfte besorgen, nicht Rechtssubjekte, sondern Rädern in dem grossen staatlichen Behördenapparate. Die Dienstinstruktion grenzt daher nicht Rechtssphären ab, sondern sucht die Verwaltungsmaschine in guten Gang zu erhalten".

ostatniej [15]); jeżeli w tym stosunku pojawiają się czasem akty o podobnych nazwach do operacji instrukcyjnych (np. wyjaśnienia okólniki itp.), to są to akty prawne nadzoru, choćby przedwstępne i przygotowawcze, ale pojęciowo toto orbe odległe od zjawiska, o którym tu mowa.

d) W stosunku wewnętrznym operacje instrukcyjne wiążą organy z tytułu przełożeństwa służbowego (por. wyż. odnośnik 14) i to bez względu na to, czy zobowiązują je do pewnych działań lub zaniechań, czy też przyznają im pewne uprawnienia służbowe Mamy tu do czynienia z oczywistym następstwem dyscypliny służbowej, w imię której organ ma zleceń przełożonych słuchać i to w zasadzie bez możności zaskarżania ich w jakimbądź trybie prawnym [16]). Jeżeli operacja instrukcyjna treścią swoją obraża regułę prawną, przepisy pragmatyczne dają organowi prawo zgłaszania zastrzeżeń [17]), ale nie zwalniają go od obowiązku posłuszeństwa pod rygorem odpowiedzialności służbowej; teoria francuska, z okresu przed reglamentacją postanowień pragmatycznych, dopuszczała możliwość niestosowania się przez organ do zleceń służbowych, niewątpliwie sprzecznych z ustawami, — ale wyłączała ją odnośnie wojskowych i podkreślała teoretyczny charakter takiej ewentualności [18]).

---

[15]) Por. w słownictwie francuskim; „actes de hiérarchie interieure non opposables à des personnes autonomes".

[16]) Por. np. wyroki Rady Stanu z 3/4 1914 Digard, z 10/1 1919 Woistenreich, z 5/11 1920 Crabe; co do chwiejności i kierunków jej judykatury (rozróżnienia instrukcyj „interpretacyjnej" nie dopuszczającej zaskarżenia-- od instrukcji „regulującej", którąby go dopuszczała) por. Bonnard (475—7): por. także Rolland (96): „Devant des ordres et des instructions, se renfermant dans les limites légales, l' agent, a le devoir de s' incliner. Il le faut bien. Il n' y aurait plus sans cela d' administration possible..."

[17]) Por. np. pragmatykę polską z 17/2 1922: urzędnik ma wypełnić każde zlecenie przełożonych, o ile ono wyraźnie nie sprzeciwia się obowiązującym przepisom ustawowym. O ile zlecenie jest w przekonaniu urzędnika przeciwne dobru służby lub w ogóle dobru publicznemu, albo zawiera pomyłki co do faktu lub prawa, urzędnik ma wypełnić każde zlecenie przełożonych, o ile ono wyraźnie nie sprzeciwia się obowiązującym przepisom ustawowym. O ile zlecenie jest w przekonaniu urzędnika przeciwne dobru służby lub w ogóle dobru publicznemu, albo zawiera pomyłki co do faktu lub prawa, urzędnik może żądać potwierdzenia go na piśmie i winien swe spostrzeżenie wyjawić władzy przełożonej, lecz w razie potwierdzenia ma zlecenie wykonać.

[18]) Por. Bonnard (472); „...Quel que soit le caractère de l'instruction, ...il semble qu'elle doit être déclarée sans valeur, si elle est illégale et que. par suite, les fonctionnaires aux quels elle s'adresse, ne lui doivent pas obéissance. Mais, si cette solution est logiquement correcte, elle présente ce grave inconvement pratique de mettre en peril le principe de subordination et d'être, ainsi un ferment d'anarchie dans l'administra-

e) Ale operacja instrukcyjna może także przyznawać organom pewne uprawnienia osobiste (o charakterze zawodowym itp.) i wtedy nie tylko działać jak zwyczaj w administracji, ale co więcej — mimo swej jednorazowości — wiązać daną osobę prawną tak jakby była regułą prawną, względnie indywidualną[19]. W przeciwieństwie do sytuacji prawnej wskazanej pod d), może tu organ — ze względu na ochronę swych uprawnionych interesów — zająć wobec państwa (ew. samorządu) stanowisko osoby trzeciej (por. wyżej: odnośnik 14). Wyraża się to w szczególności w uprawnieniu organu występowania osobiście w drodze prawa przeciw aktom naruszającym zasady ustalone na jego korzyść operacją instrukcyjną[20]. Od bezwarunkowości i od sformułowania „okólnika" zależeć oczywiście będzie charakter jego reperkusyj w prywatnej sferze prawnej organów, przy czym administracja winna podać okólnik tego rodzaju do wiadomości zanteresowanych. Równocześnie nie podobna w drodze analogii rozszerzać tego rodzaju następstw np. z jednego korpusu funkcjonariuszów na drugi[21].

---

tion... D'un autre côté, la solution de l'obéissance passive aux instructions illégales constitue une grosse menace pour la légalité et pour les droits des particuliers. Le refus d'obeissance du fonctionnaire peut émpécher des mésures abusives et tyranniques. La bonne solution est entre ces deux thèses éxtrêmes. Il faut admettre la posslibilite du refus d'obéissance, mais seulement dans les cas oû il se trouvera certainement justifie. On peut donc l'admettre pour des illégalités flagrantes...; Rolland (96): „Tout compte fait, il est plus, conforme à l'ésprit de notre droit public de décider qu'en principe l'agent n'a pas à tenir compte de l'instruction ou de l'ordre entachés d'illégalité. Dans l'application ce principe doit s'attenner dans les cas ou l'illégalité est douteuse; dans les cas, ou l'agent est à même de discerner la légalité et l'illégalité; dans les cas enfin ou il s'agit de services ou une autorite du chef très complète est nécessaire. La régle doit donc être pratiquement appliquée d'une façon différente aux agents civils et aux agents militaires...

[19]) Hauriou (2) powiada: „..les instructions volent reglements au regard des fonctionnaires parce que, elles ont pour but d'assurer des garanties au personnel; por. Waline (146): „Tout se passe comme si les circulairs n'avaient de valeur qu'a l'interieur de l'administration, considerée comme un milieu juridique distinct, inclus dans l'ordre juridique etatique...".

[20]) Por. np. wyroki Rady Stanu z 6.VIII.1909 Rageot, z 19.IV.1918 Madon, z 22.III.1929 Gros z ważną glosą Mestre'a; z 28.XI.1930 Aubanel; por. Bonnard (476) i cyt. przezeń wyroki odmienne. W zależności od formalnych wymogów przewidzianych w danym ustroju dla odwołania instancyjnego wzgl. skargi sądowo-administracyjnej, rzeczą zainteresowanego organu będzie np. wystarać się o odnośną decyzję, która stanowić dopiero będzie formalny przedmiot zaskarżenia.

[21]) Por. np. wyrok R. St. z 26.VII.1912 Dartignac.

f) I odwrotnie — gdy operacje instrukcyjne obrażają uprawnienia tego typu, nabyte przez organ z reguł pragmatycznych, nakładając nań w tym zakresie obowiązki — ten ostatni może również bronić się przeciw nim w drodze prawa. Jest to już prosta konsekwencja nadrzędności norm prawnych nad operacjami instrukcyjnymi. W szczególności więc i w tym wypadku dopuszczalna będzie także i skarga sądowo-administracyjna organu przeciw tym operacjom, względnie ich pośrednim następstwom służbowym, gdyby one zmierzały do jednostronnego pozbawienia go jego praw uprzednio nabytych [22]).

Mamy tu do czynienia z jedną z najważniejszych w praktyce broni w ręku organu przeciw dowolności jego przełożonych.

g) Inaczej o ile chodzi o reperkusje prawne operacji instrukcyjnych „na zewnątrz"; nie uzasadniając ani praw ani obowiązków prawnych dla jednostek (pkt. a), operacja instrukcyjna sama przez się, względnie jej obraza przez organ obowiązany do stosowania się do niej, nie mogą stać się w tym stosunku przyczyną odwołania instancyjnego lub skargi sądowo-administracyjnej [23]), a mogą co najwyżej uzasadnić petycję o wkroczenie z urzędu [24]) ewentualnie w trybie dyscyplinarnym;

h) Operacja instrukcyjna, ogólna co do zakresu ma duże znaczenie jako sposób związania się administracji własnym uregulowaniem. Związanie to jest względne, bo trwa aż do od-

---

[22]) Por. np. wyrok Rady Stanu z 24/11 1916 Fabre i oparte na nim uwagi Kom. rząd. Rivet'a do wyr. R. St. z 24/3 1922 Chambre syndicale des fabricants d'eaux gazeuses de Paris; ale por. Bonnard (476) Por. Joseph-Barthélemy „Les droits subjectifs des administrés" 1899 (169n), por. Hauriou „La jurisprudence administrative de 1892 à 1929" II wyd. 1931 (t. III.148 n.): „Une circulaire adressée à des fonctionnaires et contenant des dispositions relatives à leur situation personnelle est incapable de modifier cette situation en tant ce qu' elle a de juridique parce que, en ce qui concerne leur situation personnelle et les profits de leur fonction, les fonctionnaires sont des administrés. En n' obéissant pas à la circulaire ils peuvent connetre une faute professionnelle, mais ils ne compromettent pas leurs droits acquis vis-àvis de l' Administration parce qu'au point de vue de leurs droits acquis, la circulaire ne leur est pas plus opposable qu' aux autres administrés. Elle est obligatoire pour eux en tant qu' ils sont fonctionnaires, mais non pas en tant qu' ils sont administrés..."

[23]) Por. np. wyroki R. Stanu z 22/2 1918 Cochet d'Hattecourt z glosą Hauriou, z 12/12 1920 Pillant, z 29/10 1920 Deloze; ale por. Bonnard (476).

[24]) Por. Fleiner (64); „Dem durch die Verletzung einer Dienstinstruktion in Mitleidenschaft gezogenen Privaten steht es frei, sich bei der vorgesetzten Behörde des Beamten zu beschweren und diese dadurch zum Einschreiten zu veranlassen. Allein alle Rechtsmittel zur Abstellung von Rechtverletzungen versagen".

wołania (co do ograniczenia swobody tegoż por. wyżej pkt. e), jest jakby wtórne, bo zawsze podporządkowane reglamentacji prawnej, jest czysto administracyjne, bo uchyla się w zasadzie z pod ingerencji kontrolnej sądów [25]), wreszcie jest pozbawione w ogóle rzeczywistych sankcyj prawnych, bo strona nie może żądać wkroczenia administracji w tym przedmiocie; natomiast znaczenie jej polega na stworzeniu w ten sposób możliwości oceny rozmiaru samoograniczenia się administracji odnośnie jej operacji indywidualnych (norm prawnych i operacji instrukcyjnych) [26]). Konsekwencje tego są ważne w szczególności w związku z pewnymi aspektami problemu swobodnego uznania;

i) Na wspólnej bazie pojęciowej z operacjami instrukcyjnymi traktować można „regulaminy korporacyjne“ zespołów administracyjnych, dochodzące do skutku drogą uchwały odnośnych ciał kolegialnych (np. rady miejskiej), komisji ziemskiej, spółki drogowej itp.) a regulujące tryb obrad, stosunek członków oraz komisji do plenum itd. Z operacjami instrukcyjnymi łączy je jednostronność ich mocy obowiązującej tzn. ograniczenie jej zasięgu tylko „na wewnątrz“ — do danego kolegium i brak charakteru reguły prawnej „na zewnątrz“; dzieli je brak powiązania hierarchicznego u źródła takich „regulaminów“, a natomiast — przeciwnie — płaszczyzna równości prawnej ich autorów, powiązanie tychże w zespół stanowiący oraz geneza „uchwałowa“ (zbiorowość woli kreującej). Rada Stanu asymiluje regulaminy“ tego typu do operacyj instrukcyjnych w ich stosunku do organów (por. wyżej pkt. e). [27]).

j) Operacja instrukcyjna nie ma, jak wiemy, sprecyzowanej a priori formy zewnętrznej, któraby pozwoliła odróżnić ją od aktu

---

[25]) Por. Hauriou 2: „Cet obstacle est purement administratif... mais pour n'être pas contentieux, il n'est pas moins prohibitif“. O ile we Francji Rada Stanu wnika czasem w ocenę stopnia imperatywności operacyj instrukcyjnych albo wyjątkowo ocenia ich konsekwencje, a w szczególności stosuje w tym przedmiocie zasadę „tu patere legem quem ipse fecisti“, por np. wyroki z 30/1 1920 Marty i z 20/3 1920 Laporte, — to monograf tego zagadnienia Rivero przypisuje to występowaniu tutaj przez Radę Stanu w charakterze raczej przełożonego administracyjnego, niż sądu („...Le conseil d'Etat agit ici plus en superieur hierarchique qu'en juge“);

[26]) Ibidem; „...L'administration crée un empêchement administratif aux actes particuliers qui ne lui seraient pas conformes...“

[27]) Por. np. wyroki R. Stanu z 22/3 1912 Le Moigu i z 26/3 1926 Boulonnois, por. krytykę Hauriou pierwszego z tych wyroków, a Chevalier'a (D. 1926,3,73) drugiego z nich, o ile stoi on na stanowisku, że „regulamin“ zespołu z wyboru, mając znaczenie czysto „porządkowe“, nie wiąże zespołu, ktory go uchwalił. W odmiennym sensie (a contrario) wyrok Rady Stanu z 10/4. 1930 Martin.

prawnego; zato celowi temu służyć może forma obowiązkowa dla tego ostatniego względnie tryb jego publikacji, przynajmniej w tych ustrojach, w których — jak np. naogół w Polsce — odnośnie rozporządzeń — ustawodawstwo wyraźnie je określa. Atoli i na niej poprzestać niepodobna; bo możliwe jest, że pod postacią artykułowanej reguły prawa administracyjnego ukazywać się będzie m. in. operacja instrukcyjna; odwrotność, t. zn. istnienie rzeczywistej reguły prawnej pod postacią pisma okólnego — jest do pomyślenia tylko tam, gdzie brak generalnych zasad odnośnie formy i publikacji reguł prawnych danego rodzaju. Trzeba więc nie zadawalniać się pozorami zewnętrznymi i a casu ad casum dokonywać analizy natury danej operacji, sięgając nie do postaci, w jakiej ją zdziałano, ale nadto i do wyraźnych lub domniemanych intencyj jej autora oraz stosunku do danej materii obowiązującego ustawodawstwa w jego całokształcie. Analiza ta jest jedną z doniosłych atrybucyj interpretacyjnych sędziego administracyjnego. Może on w szczególności: z jednej strony wyłuskać z osnowy reguły prawnej — odnośnie pewnego jej punktu — operację instrukcyjną i ustalić jej charakter rzeczywisty, a przez to odróżnić w osnowie dzieła legislacyjnego reguły rzeczywiste od pozornych, będących w rzeczy samej tylko dyrektywami instrukcyjnymi pro foro interno[28]) („instruktionelle Anweisung"); należeć tu będą w szczególności tzw. terminy instrukcyjne[29]); z drugiej strony sędzia może odkryć pod zewnętrzną formą operacji instrukcyjnej, ogólnej co do zakresu, kryjącą się tam w rzeczy samej regułę prawną, dla której ustawa nie przewiduje szczególnych warunków

[28]) Por. Otto Mayer (T. I. 66): „Daher auch jedes Gesetz ohne Unterschied zu der förmlichen Veröffentlichung gebracht wird, die eigentlich nur Rechssätzen zukommt. Dann mag ruhig abgewartet sein, dass das wirkliche Leben seine unberechenbare Mannigfaltigkeit diesen Gesetzbestimmungen entgegenwirft, um erkennen zu lassen, was deren Rechtssatznatur hat. Vorher braucht man es auch nicht zu wissen...". Por. Fleiner (65): „Verwaltungsvorschriften müssen nicht notwendig in die Form von Verwaltungsverordnungen eingekleidet werden. Sie können auch in Gesetzen oder Rechtsverordnungen in engster Verbindung mit Rechtssätzen enthalten sein. Dann sind die von diesen äusserlich nicht zu unterscheiden". Innego zdania: Hänel „Gesetz im formellen und materiellen Sinn" 1888 (Studien zum deutschen Staatsrecht" II, 245 n.) łączący z umieszczeniem takiej operacji instrukcyjnej w tekście reguły — przemianę jej natury.

[29]) Por. np. art. 89[1] polsk. pr. o N.T.A. z r. 1932 ustalający termin instrukcyjny 1-miesięczny do wykonania przez administrację wyroku N.T.A., albo art. 70 ust. 2 polsk. pr. o postęp. admin. z r. 1928 itd.

co do formy i publikacji[30]). Wchodzić tu będą szczególnie w grę reguły autonomiczne raczej niż rozporządzenia, skoro forma zewnętrzna tych ostatnich ulega przeważnie ex lege zrównaniu z formą przewidzianą dla ustaw.

---

[30]) Por. np. wyrok Rady Stanu z 13.VI.1936 Girand; por. Bonnard (471): „...On désigne souvent sous le nom d'instruction ou circulaire et on établit sous cette forme des décisions par voie generale qui, en reálité, sont de véritables réglements administratif. Ces instructions... ajoutent des éléments nouveaux à la légalité en venant compléter des lois ou des réglements, ainsi faits sous la forme d'instruction, sont dans la pratique administrative, considérés comme valables, à condition, toutefois, qu'ils soient établis, par voie générale et impersonnelle et qu'ils émanent d'autorités ayant le pouvoir réglémentaire".

HENRYK ŻELEŃSKI

NIEMIECKIE I GDAŃSKIE OSOBY PRAWNE PRAWA PRYWATNEGO W ROZUMIENIU USTAWY O NACJONALIZACJI PRZEMYSŁU I DEKRETU O MAJĄTKACH OPUSZCZONYCH I PONIEMIECKICH.

W poprzednim artykule [1]) omawiałem przepisy rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z 11.IV.1946 r. (poz. 115 Dz. Ust.) i z dnia 21.V.1946 r. (poz. 182 Dz. Ust.) w odniesieniu do obywateli niemieckich i gdańskich, których przedsiębiorstwa, względnie pozostały majątek, przechodzą na własność Państwa i poruszyłem szereg problemów związanych z uznawaniem tego rodzaju osób za należące do narodowości polskiej, lub innej prześladowanej przez Niemców. Obecnie chciałbym dorzucić kilka uwag na temat niemieckich, lub gdańskich osób prawnych prawa prywatnego, oraz spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich.

Rozporządzenie z 11 kwietnia 1946 r. o określeniu osób, których p r z e d s i ę b i o r s t w a przechodzą na własność Państwa postanawia w § 2, że:

1) za niemieckie lub gdańskie osoby prawne prawa prywatnego uznaje się osoby prawne, których:

a) bądź siedziba w dniu 1 września 1939 r. znajdowała się na obszarze Rzeszy Niemieckiej, albo
b) więcej niż połowa kapitału zakładowego w okresie między dniem 1 stycznia 1939 r. a datą wejścia w życie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność

[1]) Porównaj artykuł p. t. „Problemy narodowościowe przy określaniu osób, których mienie przechodzi na własność Państwa" w Nr. 9 „Gazety Administracji".

Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej stanowiła chociażby przejściowo własność niemieckich lub gdańskich osób prawnych prawa prywatnego, obywateli niemieckich lub b. Wolnego Miasta Gdańska, nie będących narodowości polskiej lub innej prześladowanej przez Niemców.

2) Z osób prawnych, podpadających pod przepis ust. 1 pkt. a), nie uważa się za niemieckie osoby prawne prawa prywatnego tych osób prawnych, których majątek w całości stanowił własność osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej albo obywateli innych państw.

Analizując ten przepis należy dojść do następujących konkluzji:

1) Rozporządzenie uznaje za niemieckie lub gdańskie takie osoby prawne prawa prywatnego, których siedziba znajdowała się w dniu 1 września 1939 r. na obszarze Rzeszy Niemieckiej *w jej ówczesnych granicach terytorialnych*, a więc także osoby prawne, które miały swą siedzibę w Austrii, w t. zw. Kraju Sudetów oraz na terenach przez Polskę odzyskanych wraz z obszarem b. Wolnego Miasta Gdańska, który z dniem 1 września 1939 r. wcielony został do Rzeszy ustawą z tej samej daty (R. G. Bl. I str. 1547).

2) Powyższe osoby prawne tylko wówczas nie będą uznane za *niemieckie*, jeżeli cały majątek stanowił w dniu 1 września 1939 r. własność:

a) osób narodowości polskiej bez względu na to, czy były obywatelami Rzeczypospolitej, czy też innego państwa z wyjątkiem Rzeszy Niemieckiej i b. W. Miasta Gdańska,
b) obywateli niemieckich lub gdańskich, którzy wykażą swe pochodzenie polskie lub też łączność z narodem polskim i złożą przepisaną deklarację wierności (§ 1 ust. 1);
c) obywateli niemieckich lub gdańskich, należących do grup narodowościowych, które w Niemczech doznały ograniczeń prawnych po dniu 30 stycznia 1939 r. (§ 1 ust. 2)[2]), bądź wreszcie
d) obywateli innych państw (poza Rzeszą Niemiecką) bez względu na ich narodowość.

Ponadto jednak także i władze tych osób prawnych, urzędujące w dniu 1 września 1939 r. (zarząd, rada nadzorcza itp.), winny odpowiadać swym składem osobowym powyższym kryteriom co do narodowości lub przynależności państwowej.

---

[2]) Porównaj odnośne uwagi w artykule moim w Nr. 9 „Gazety Administracji".

Dostarczenie tych dowodów, a zwłaszcza wymienionych wyżej pod a) do c) ciąży według § 7 na wnioskodawcach. Będzie ono nader utrudnione, a wręcz niemożliwe przy spółkach akcyjnych, których akcje wystawione były na okaziciela i przechodziły z rąk do rąk na podstawie giełdowych transakcji, o których władze danej spółki akcyjnej z reguły nie mogły mieć wiadomości.

Zauważyć też należy, że jeśli chodzi o obywateli „innych państw", rozporządzenie nie czyni różnicy między państwami sojuszniczymi i neutralnymi, a t. zw. satelitami Niemiec w ostatniej wojnie, czyli że obywatele tych ostatnich państw (Włoch, Węgier, Rumunii itd.) traktowani są na równi z Polakami i przynależnymi do grup narodowościowych przez Niemców prześladowanych.

O ile do ustępu 2 § 2 nie wkradła się pomyłka redakcyjna, to wyjątki w nim zawarte odnoszą się tylko do niemieckich osób prawnych, a nie także do gdańskich, czyli że osoby prawne prawa prywatnego z siedzibą na obszarze b. Wolnego Miasta Gdańska nie przestają być gdańskimi osobami prawnymi i podlegają przepisom o nacjonalizacji ich przedsiębiorstw nawet, jeśli majątek ich należał w całości do osób wymienionych wyżej pod a) do d) i skład ich władz odpowiadał również wymaganiom tego przepisu.

3) Z tytułu procentowego udziału w kapitale zakładowym, uważać należy za niemieckie lub gdańskie osoby prawne prawa prywatnego, wszystkie osoby prawne, które odpowiadają warunkom punktu b) § 2 bez względu na to, w jaki sposób stały się właścicielami danego przedsiębiorstwa.

Tymczasem wiadomo, że w czasie okupacji władze niemieckie przeprowadziły szereg narzuconych transakcji, zwłaszcza w spółkach akcyjnych ciężkiego przemysłu, bądź zmuszając właścicieli akcyj do odstąpienia ich Niemcom, bądź też rozporządzając samowolnie akcjami skonfiskowanymi obywatelom polskim. Tworzono też nowe spółki niemieckie, którym przekazywano przedsiębiorstwa polskie fikcyjnymi umowami sprzedaży itp.

Otóż według wyraźnego brzmienia lit. b) § 2 takie osoby prawne uznaje się również za niemieckie, lub gdańskie, jednakowoż jeśli transakcja nastąpiła po 1 września 1939 r. pod wpływem groźby uprawniającej właściciela do uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli, to z mocy przepisu art. 2 ust. 4 lit. b) ustawy z 3 stycznia 1946 r. przedsiębiorstwo takie nie przechodzi na własność państwa.

Za spółki kontrolowane przez obywateli niemieckich lub gdańskich uznaje omawiane tu rozporządzenie § 3 spółki, w których obywatele niemieccy lub gdańscy, nie będący narodowości polskiej

lub innej przez Niemców prześladowanej, albo administracja niemiecka lub gdańska, mieli decydujący wpływ na zarząd lub działalność przedsiębiorstwa, chociażby udział ich w kapitale spółki był mniejszy, aniżeli przewidziany w § 2 ust. 1 pkt. b).

Decydujący wpływ na zarząd lub działalność przedsiębiorstwa poza udziałem w jego organach zachodzi zwłaszcza w przypadkach zależności w zakresie kredytu, dostawy surowców, własności przemysłowej (patenty, licencje).

Samo więc korzystanie z kredytów banków niemieckich, dostaw surowców z Niemiec lub patentów i licencji niemieckich nie wystarcza jeszcze do uznania spółki za kontrolowaną przez obywateli niemieckich lub gdańskich. Władza orzekająca będzie musiała ustalić na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy korzystanie z tych kredytów, dostaw lub patentów stwarzało zależność spółki od dostawcy niemieckiego czy gdańskiego.

Postępowanie w sprawach uznawania osób prawnych prawa prywatnego za niemieckie lub gdańskie odmienne jest od postępowania w sprawach dotyczących stwierdzenia narodowości polskiej (lub innej prześladowanej przez Niemców) obywateli niemieckich i gdańskich. O ile w tych ostatnich sprawach właściwe są władze administracji ogólnej (§ 5 ust. 2), a postępowanie toczy się według przepisów o postępowaniu administracyjnym, to według § 6 stwierdzenie, że osoba prawna prawa prywatnego objęta jest przepisami §§ 2 i 3, następuje w postępowaniu określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dn. 11 kwietnia 1946 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa (Dz. U. R. P. Nr. 17, poz. 114). Zależnie więc od rodzaju przedsiębiorstwa (przemysłowe, górnicze, komunikacyjne, bankowe, ubezpieczeniowe lub handlowe), które ma przejść bez odszkodowania na własność Państwa właściwe będą w pierwszej instancji wojewódzkie Komisje do spraw upaństwowienia przedsiębiorstw, a w drugiej instancji Główna Komisja do spraw upaństwowienia przedsiębiorstw, lub też ta ostatnia w pierwszej i ostatniej instancji.

Omówiłem tu obszernie najważniejsze przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 11.IV.1946 r. w odniesieniu do niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa prywatnego, oraz spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich, gdyż sprawy te wydają mi się bardzo aktualne wobec rozpoczętej już akcji przejmowania przedsiębiorstw tego rodzaju na własność Państwa.

Pozostaje jeszcze streścić pokrótce analogiczne przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 21.V.1946 r. o określeniu osób, których majątek przechodzi na własność Państwa (poz. 182 Dz. Ust.). Traktują one ten przedmiot szerzej, io jest zrozumiałe, gdy się zważy, że dla nacjonalizacji przedsiębiorstw wchodzą pod uwagę poza osobami fizycznymi z reguły tylko spółki handlowe (spółki jawne, komandytowe, akcyjne, spółki z ograniczone odpowiedzialnością), natomiast, gdy chodzi o przejmowanie na własność Państwa innego majątku, należało objąć odnośnymi przepisami także innego rodzaju osoby prawne prawa prywatnego.

Toteż cytowane rozporządzenie postanawia w § 2 ust. 1, że za niemieckie i gdańskie osoby prawne prawa prywatnego uznaje się:

1) związki, stowarzyszenia i spółdzielnie, jeżeli po dniu 21 lipca 1944 r.:

a) bądź większość ich członków stanowili obywatele Rzeszy Niemieckiej lub b. Wolnego Miasta Gdańska, nie należący do narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej, albo osoby narodowości niemieckiej;

b) bądź celem statutowym ich była działalność na rzecz państwa lub narodu niemieckiego, obywateli Rzeszy Niemieckiej lub b. Wolnego Miasta Gdańska, nie należących do narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej, albo działalność na rzecz osób narodowości niemieckiej lub działalność wśród wymienionych obywateli niemieckich lub gdańskich albo osób narodowości niemieckiej;

2) fundacje, których celem była działalność określona pod pkt. 1 lit. b);

3) spółki handlowe (z wyjątkiem spółek jawnych i komandytowych), których:

a) bądź siedziba w dniu 1 września 1939 r. znajdowała się na obszarze Rzeszy Niemieckiej,

b) bądź więcej niż połowa kapitału zakładowego w czasie między dniem 1 stycznia 1939 r. a dniem 19 kwietnia 1946 r. stanowiła chociażby przejściowo własność niemieckich lub gdańskich osób prawnych, obywateli Rzeszy Niemieckiej albo b. Wolnego Miasta Gdańska nie należących do narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej.

Ze spółek handlowych, określonych w ust. 1 pkt. 3 lit. a) nie uważa się za niemieckie osoby prawne tych spółek, których majątek w całości stanowił własność osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej albo obywateli innych państw niż Rzesza Niemiecka i których organa składały się wyłącznie z osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej albo obywateli innych państw niż Rzesza Niemiecka.

Definicja spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich pokrywa się dosłownie ze streszczonym wyżej § 3 rozporządzenia z 11.IV.1946 r.

Postępowanie w tych sprawach i właściwość władz są jednak odmienne. Według § 5 ust. 2 do rozpoznawania wniosków o stwierdzenie narodowości osób prawnych, wymienionych w § 2, i do zaliczenia spółek do kategori spółek kontrolowanych (§ 3), właściwe są władze administracji ogólnej II instancji miejsca ich siedziby, a w braku siedziby na obszarze Państwa Polskiego — miejsca położenia majątku. Do postępowania w tych sprawach (podobnie jak, gdy chodzi o osoby fizyczne) stosuje się poza tym przepisy o postępowaniu administracyjnym.

Dr TEODOR SWINARSKI

EWOLUCJA STOSUNKU PAŃSTWA DO T. ZW. „VOLKSDEUTSCHÓW" W ŚWIETLE USTAWODAWSTWA

Dnia 8 października 1939 r., a więc po upływie zaledwie kilku tygodni od zajęcia naszych ziem, Niemcy wydali pierwsze przepisy umożliwiające obywatelom polskim, zamieszkałym na obszarach przemocą wcielonych do Rzeszy, nabycie obywatelstwa niemieckiego, jeżeli w ich żyłach płynęła choć kropla krwi niemieckiej. W ten sposób stworzyli specjalną kategorię ludzi zwaną „volksdeutschami". W ślad za tymi przepisami ukazały się w początku 1940 r. pierwsze normy dotyczące „volksdeutschów" na terenie t. zw. Gubernii Generalnej.

Korzystając z tych przepisów osoby, które już przed wojną przyznawały się do swej narodowości niemieckiej, wyrzekały się gremialnie swego dotychczasowego polskiego obywatelstwa i zapisując się na niemiecką listę narodową, przyjmowały obywatelstwo niemieckie, czyniąc to tym chętniej, że uzyskiwały przez to różne korzyści i przywileje.

O ile społeczeństwo polskie do tych ludzi odnosiła się z pewną wyrozumiałością zdając sobie sprawę, że chociaż od szeregu lat mieszkali w Polsce i byli jej obywatelami, to jednak zachowali swą niemiecką odrębność narodową i wskutek tego ciążyli do Rzeszy, tym ostrzej społeczeństwo potępiało osoby narodowości polskiej, które podczas okupacji zapisywały się na niemiecką listę narodową, powołując się czy to na niepolskie brzmienie swego nazwiska, czy to wyszukując wśród swych przodków, krewnych i powinowatych osoby o niemieckich nazwiskach, by móc skorzystać z „dobrodziejstwa" okupanta. Takich ludzi na obszarze t. zw. Gubernii Generalnej, gdzie Niemcy nie stosowali przymusu przy wpisywaniu na niemiecką listę narodowa, społeczeństwo polskie nazywało zdrajcami i odpowiednio się do nich ustosunkowało.

Inny z natury rzeczy musiał być stosunek społeczeństwa do ludzi wpisanych do niemieckiej listy narodowej na obszarach

przemocą wcielonych do Rzeszy, gdzie Niemcy wpisywali do tej listy nie tylko tych, którzy się o to ubiegali, lecz każdego kogo tylko chcieli, stosując przy tym różnego rodzaju środki przymusowe. Nie zawsze też przestrzegali przy wciąganiu na listę własnych przepisów i zarządzeń co do podziału na poszczególne jej grupy, tak że społeczeństwo przestało się w końcu orientować kto został wpisany do listy z własnej woli a kto pod przymusem. W tych warunkach stosunek społeczeństwa polskiego, które na tych obszarach składało się w znacznej części z osób wpisanych pod przymusem do niemieckiej listy narodowej, musiał być inny niż na terenach t. zw. Gubernii Generalnej.

Tyle co do okresu okupacji, w którym stosunek Państwa do „volksdeutschów" mierzyć można tylko stosunkiem społeczeństwa do tych ludzi.

Stosunek Państwa do nich znalazł po raz pierwszy swój wyraz w dekrecie P. K. W. N. z 4 listopada 1944 r. o środkach zabezpieczających w stosunku do zdrajców Narodu[1]). Dekret ten wszedł w życie 13 litopada 1944 r., a więc w czasie, kiedy znaczna część naszego kraju nie była jeszcze wyzwolona spod okupacji niemieckiej. Obowiązuje on tylko na obszarze t. zw. Guberni Generalnej i na terenie województwa białostockiego.

Już sam tytuł dekretu świadczy o tym jak Państwo ustosunkowało się w tym czasie do t. zw. „volksdeutschów". Nazywa ich zdrajcami Narodu, daje im więc to samo miano którym określało tych ludzi społeczeństwo polskie w czasie okupacji i postanawia, że obywatel polski, który podczas wojny bądź zadeklarował swoją przynależność do narodowości niemieckiej lub swoje pochodzenie niemieckie, bądź też faktycznie korzystał z praw i przywilejów z tym związanych, podlega przytrzymaniu, umieszczeniu na czas nieoznaczony w obozie i poddaniu pracy przymusowej. Ponadto zdrajca Narodu, a także żyjący z nim członkowie rodziny, tracą na czas nieoznaczony prawa publiczne i obywatelskie prawa honorowe, oraz prawa rodzicielskie i opiekuńcze, a majątek ich ulega konfiskacie. Niezależnie od zastosowania tych sankcji podlega on odpowiedzialności karnej z art. 100 kodeksu karnego, przewidującego za działanie w czasie wojny na korzyść nieprzyjaciela[2]) karę więzienia nie niżej lat 10 lub karę dożywotniego więzienia.

Podreślić należy, że mówiąc o obywatelach polskich, którzy zadeklarowali swą przynależność do narodowości niemieckiej lub swe pochodzenie niemieckie, dekret nie czyni różnicy pomiędzy

---

[1]) poz. 54 Dz. Ust.

[2]) Wyjaśnienie Sądu Najwyższego — patrz Gazeta Administracji Nr 1 — 3 z 1945 r. str. 97.

osobami narodowości polskiej a osobami innej narodowości (np. niemieckiej), z czego wynika, że za czyn taki odpowiada karnie i w sposób przewidziany w dekrecie k a ż d y obywatel bez względu na swą przynależność narodową. Dekret stanowi więc reakcję Państwa na czyn kolidujący z obowiązkami obywatela polskiego niezależnie od jego narodowości. Od każdego bowiem obywatela Państwo wymaga, aby zachował cię co najmniej lojalnie i nie przechodził w czasie wojny do obozu wroga nawet wówczas, gdy jest niepolskiej narodowości.

Drugim z kolei aktem ustawodawczym, który zajmuje się sprawą t. zw. „volksdeutschów", jest dekret z 22 lutego 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów[3]), ogłoszony bezpośrednio po wypędzeniu okupantów z naszych granic. Dekret ten wskutek nieprzedłożenia Krajowej Radzie Narodowej do zatwierdzenia utracił moc obowiązującą[4]) i zastąpiony został ustawą z 6 maja 1945 r., noszącą tę samą nazwę[5]). Ustawa ta odnosi się tylko do obszarów polskich wcielonych podczas wojny przemocą do Rzeszy i do obszaru byłego w M. Gdańska.

Na terenach tych stosowali Niemcy, jak wiadomo, w szerokim zakresie przymus przy wpisywaniu na niemiecką listę narodową. Lista ta podzielona była na kilka grup. Wpisywanie do jednej z tych grup było wprawdzie unormowane specjalnymi przepisami, lecz w praktyce przepisy te nie zawsze były przestrzegane. Zaliczenie więc pewnej osoby do tej czy innej grupy zależało głównie od tego, jak dany urzędnik niemiecki oceniał wartość tej osoby dla niemczyzny. Dlatego też ustawa z 6 maja 1945 r. normuje stosunek Państwa do osób wpisanych do niemieckiej listy narodowej w zależności od tego, do której grupy dana osoba zaliczona została przez okupanta.

Wprowadzając dla dla osób, wpisanych do niemieckiej listy narodowej, możność zrehabilitowania się, ustawa pomija osoby wpisane do I grupy tej listy, ponieważ w myśl przepisów niemieckich, a także w praktyce, do tej grupy wpisywane były osoby narodowości niemieckiej, które zadokumentowały swą niemieckość, występując — jak to określają przepisy niemieckie — aktywnie w walce narodowościowej po stronie niemieckiej. Nie dając tym osobom możliwości zrehabilitowania się, ustawodawca tym samym stwierdza, że stanowią one dla społeczeństwa polskiego element wrogi, który powinien być z niego wyeliminowany.

Wszystkim innym t. zw. „volksdeutschom", a więc wpisanym do II, III, lub IV grupy albo do grupy zwanej „Leistungspole", ustawa

---

[3]) poz. 30 Dz. Ust.

[4]) Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości (poz. 95 Dz. Ust. z 1945 r).

[5]) poz. 96 Dz. Ust. i trzy nowele (poz. 203 i 307 i 1945 o. oraz poz. 73 z 1946 r.).

pozwala na rehabilitację pod warunkiem, że wciągnięci zostali do niemieckiej listy narodowej wbrew ich woli lub pod przymusem.

W najprostszy sposób odbywa się rehabilitacja osób wpisanych do III i IV grupy lub do grupy „Leistungspole" na obszarach, na których okupanci stosowali powszechnie przymus przy wciąganiu do listy. Składają one bowiem tylko deklarację wierności Narodowi i demokratycznemu Państwu Polskiemu i otrzymują odpowiednie zaświadczenie, które czyni z nich pełnoprawnych obywateli polskich. Nie wyłącza to oczywiście możności wszczęcia z urzędu sądowego postępowania rehabilitacyjnego w przypadku, gdy władze dowiedzą się, że dana osoba wpisana została do listy z własnej woli lub też że jej zachowanie się podczas okupacji nie da się pogodzić z polską odrębnością narodową, a przeprowadzone dochodzenia to potwierdzą.

Jeżeli natomiast osoby te wpisane zostały do niemieckiej listy narodowej na obszarze, na którym przymus przy wpisywaniu do listy nie był stosowany powszechnie, muszą one prócz złożenia deklaracji wierności wykazać, że zostały wciągnięte do listy wbrew ich woli lub pod przymusem i w tym celu złożyć w sądzie wniosek o rehabilitację. Konieczność składania takiego wniosku wprowadziła nowela z 22 lutego 1946 r.

Od osób, wpisanych do II grupy, a także wpisanych do III grupy, co do których władze niemieckie zrzekły się odwołania ich niemieckiej przynależności państwowej, ustawa wymaga, aby złożyły w sądzie wniosek o rehabilitację i dowiodły, że wpisane zostały do listy wbrew ich woli lub pod przymusem i że zachowały swą polską odrębność narodową. W razie niezłożenia takiego wniosku podlegają one tym samym sankcjom co osoby, których wniosek o rehabilitację został przez sąd odrzucony, a więc umieszczeniu na czas nieoznaczony w obozie, poddaniu pracy przymusowej, utracie na zawsze praw publicznych i obywatelskich praw honorowych i konfiskacie majątku nietylko własnego lecz zależnie od uznania sądu także majątku żyjących z nimi bliskich członków rodziny.

W początkowym swym brzmieniu ustawa z 6 maja 1945 r. przewidywała jako wynik sądowego postępowania rehabilitacyjnego tylko dwie możliwości — albo uwzględnienie wniosku o rehabilitację i uznanie, że wnioskodawca posiada pełnię praw obywatelskich (rehabilitacja w pełnym rozmiarze), albo też odrzucenie wniosku ze wszystkimi wyżej przytoczonymi konsekwencjami. Dopiero nowela z 22 lutego 1946 r. wprowadziła trzecią możliwość w postaci rehabilitacji w rozmiarze ograniczonym. Orzekając ten rodzaj rehabilitacii, sąd wprawdzie uznaje daną osobę za zrehabilitowaną, lecz jednocześnie stosuje do niej pewne

w ustawie przewidziane sankcje [6]). Nowela nie określa bliżej w jakich przypadkach sąd powinien stosować rehabilitację w ograniczonym rozmiarze, lecz przewiduje odnośnie do wszystkich postanowień sądowych ogólnie, że oceniając całokształt sprawy, a w szczególności zachowanie się danej osoby w czasie okupacji, a także korzyści, jakie odniosła z faktu wpisania na niemiecką listę narodową, sąd orzeka rehabilitację albo w pełnym albo w ograniczonym rozmiarze albo też odmawia rehabilitacji. Jasnym jest przeto, że rehabilitację w ograniczonym rozmiarze stosować należy zgodnie z intencją ustawodawcy do tych osób, które choć same spowodowały wpisanie swe do niemieckiej listy narodowej, uczyniły to jednak w takich okolicznościach, które pozwalają łagodniej osądzić ich czyn nieobywatelski.

Jak widzimy, w pierwszym okresie po wyzwoleniu z okupacji niemieckiej stosunek Państwa do t. zw. „volksdeutchów", który znalazł swój wyraz w przytoczonych dwóch normach ustawodawczych, nacechowany był pewną surowością. W tym okresie Państwo dąży nietylko do surowego ukarania (co najmniej 10-cioletnim więzieniem) tych, którzy w czasie wojny przeszli do obozu wrogiego, lecz ponadto nakazuje stosowanie do nich specjalnych sankcji: pozbawienia praw publicznych i honorowych praw obywatelskich, konfiskaty majątku i bezterminowego umieszczenia w obozie pracy. Zależy więc Państwu na wyeliminowaniu tych ludzi ze społeczeństwa polskiego jako elementu wrogiego. Państwo pozwala bowiem na ich rehabilitację jedynie wówczas, gdy stwierdzonym zostanie, że wpisani zostali do niemieckiej listy narodowej wbrew ich woli lub pod przymusem, a zachowaniem swym dowiedli polską odrębność narodową, że więc nie obciąża ich czyn niegodny obywatela polskiego.

Dopiero nowela z 22 lutego 1946 r. do ustawy z 6 maja 1945 r. wprowadziła w tym surowym stosunku pewne złagodzenie, pozwalając na rehabilitację także tych, którzy dopuścili się wprawdzie odstępstwa, lecz których czyn w danych warunkach może być oceniany łagodniej.

Zasadniczą zmianę w stosuuku Państwa do „volksdeutschów" oznacza jednak dopiero ogłoszenie dekretu z 23 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny [7]) i rozciągnięcie jego mocy obowiązującej na obszar całego kraju [8]). Przewidując, że obywatel polski, który w czasie

[6]) Czasowe — do lat 5 — zawieszenie praw publicznych i obywatelskich praw honorowych, grzywna od 500 — 2000 zł., konfiskata majątku w całości lub w części.

[7]) poz. 236 Dz. Ust.

[8]) Rozporządzenie Rady Ministrów z 19. IX. 1946 (poz. 300 Dz. Ust.).

wojny zgłosił swą przynależność do narodowości niemieckiej lub swe pochodzenie niemieckie, podlega karze więzienia do lat 10 i stanowiąc jednocześnie, że do czynu takiego nie mają zastosowania przepisy dekretu z 4 listopada i ustawy z 6 maja, dekret ten jest wyrazem łagodniejszego ustosunkowania się Państwa do t. zw. „volksdeutschów". Chociaż bowiem sąd karny obok kary więzienia orzekać może nadal grzywnę i jako kary dodatkowe utratę praw publicznych i obywatelskich praw honorowych, a także przypadek całości lub też części mienia, złagodzenie stosunku Państwa znajduje swój wyraz chociażby w obniżeniu kary więzenia. Kara ta, wynosząca przedtem co najmniej 10, obecnie nie może przekroczyć tej ilości. Ponadto sad może zastosować nadzwyczaine złagodzenie kary, a więc np. zamiast kary więzienia oraz tylko karę aresztu [9]), jeżeli sprawca działał wskutek ciemnoty lub usprawiedliwionego warunkami życia braku wyrobienia obywatelskiego. Orzekając zaś przepadek majątku sprawcy, sad nie może już tej dodatkowej kary zastosować do członków jego rodziny, co dawniej było dopuszczalne. Wreszcie — i to jest może najistotniejsza zmiana wprowadzona przez dekret z 28 czerwca 1946 r., charakteryzująca zmianę stosunku Państwa — niewolno już ludzi tych umieszczać w obozach pracy, a ci, którzy się jeszcze tam znajdują, mają być najdalej w ciągu sześciu miesięcy albo pociągnięci do odpowiedzialności karnej za swe odstępstwo od narodowości, albo też zwolnieni o ile nie zostana na zasadzie dekretu z 13 września 1946 r., o wyłaczeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej [10]) pozbawieni obywatelstwa i wysiedleni z obszaru Państwa.

Chociaż ostatnio przytoczony dekret z 13 września 1946 r. zajmuje się pozbawieniem obywatelstwa polskiego oób narodowości niemieckiej niezależnie od tego, czy były one czy też nie były wpisane do niemieckiej listy narodowej, nie można go pominąć przy rozpatrywaniu omawianej przez nas sprawy, ponieważ jako ostatni w szeregu przytoczonych norm ustawodawczych jest on szczególnie charakterystyczny dla obecnego stosunku Państwa do obywateli narodowości niemieckiej. Uwydatnia bowiem tendencję Państwa do wyeliminowania ze społeczeństwa polskiego wyłacznie elementu zdecydowanie wrogo nastowionego wobec Narodu i Państwa Polskiego, a do zachowania i właczenia do wspólnej pracy wszystkich tych, którzy zdaniem ustawodawcy stanowić moga w przyszłości materiał na lojalnych i uczciwych obywateli kraju.

---

[9]) art. 59 § 1 pkt. b. kodeksu karnego.

[10]) poz. 310 Dz. Ust

Dekret z 13 września 1946 r. pozbawia obywatelstwa polskiego i nakazuje wysiedlenie tylko tych osób, które po dojściu do pełnoletności zachowaniem swym wykazały niemiecką odrębność narodową, podkreślając przy tym wyraźnie, że zgłoszenie podczas wojny przynależności do narodowości niemieckiej lub pochodzenia niemieckiego nie stanowi samo przez się dowodu niemieckiej odrębności narodowej. Niewolno zatem pozbawić kogoś obywatelstwa polskiego i wysiedlić z kraju z tego jedynie powodu, że w czasie wojny zapisał się na niemiecką listę narodową. Można go tylko ukarać na zasadzie przepisów dekretu z 28 czerwca 1946 r. za odstępstwo od narodowości. — Nawiasem mówiąc, znalazła też w ten sposób autorytatywne rozstrzygnięcie w sensie negatywnym kwestia, czy traci obywatelstwo polskie osoba, która podczas wojny zapisała się z własnej woli na niemiecką listę narodową uzyskując przez to niemiecką przynależność państwową. Z ujęcia przepisu specjalnego, jakim jest dekret z 13 września 1946 r. w stosunku do ustawy o obywatelstwie wynika bowiem niedwuznacznie, że w tym przypadku nie należy stosować ogólnej zasady, że nabycie obcego obywatelstwa powoduje utratę obywatelstwa polskiego (art. 11 ustwy o obywatelstwie — poz. 44 Dz. Ust. z 1920 r.).

Razem z osobą, która zachowaniem swym wykazała niemiecką odrębność narodową i wskutek tego pozbawiona została obywatelstwa, pozbawia się obywatelstwa i wysiedla również jej współmałżonka i jej małoletnie dzieci. — Jednak nie zawsze. — Współmałżonka pozbawia się obywatelstwa przede wszystkim wtedy, gdy sam zachowaniem swym wykazał niemiecką odrębność narodową, a w myśl wyraźnego przepisu ustawowego, także wówczas, gdy wyrazi chęć opuszczenia naszego kraju. Wyniki stąd, że nie można pozbawiać obywatelstwa współmałżonka, który sam nie wykazał swym zachowaniem niemieckiej odrębności narodowej, a wyraził chęć pozostania nadal w naszym kraju. Normując sprawę obywatelstwa współmałżonka w taki sposób, ustawodawca miał niewątpliwie na uwadze małżeństwa, w których jeden z małżonków jest narodowości niemieckiej, zaś jego współmałżonek innej np. polskiej narodowości. Otóż w takim przypadku pozbawiony być winien obywatelstwa i wysiedlony z kraju małmałżonek narodowości niemieckiej, zaś jego współmałżonek innej narodowości ma prawo sam zdecydować, czy chce opuścić nasz kraj i wobec tego również być pozbawionym obywatelstwa, czy też zechce nadal u nas pozostać i zachować swe obywatelstwo polskie.

W podobny sposób uregulowana jest w dekrecie sprawa pozbawienia obywatelstwa małoletnich dzieci. Tracą bowiem obywatelstwo tylko te dzieci, których oboje rodziców pozbawieni

zostali obywatelstwa polskiego lub też tylko jedno z rodziców, jeżeli drugie już nie żyje albo wskutek okoliczności spowodowanych wojną od dłuższego czasu jest nieobecne. Stąd wypływa wniosek, że jeżeli jedno z żyjących rodziców nie traci obywatelstwa i pozostaje nadal w kraju, małoletnie dziecko, które razem z nim pozostaje u nas, nie traci obywatelstwa polskiego.

Małoletnie dziecko pozamałżeńskie traci obywatelstwo razem z matką z wyjątkiem przypadku, gdy jest ono wychowywane nie przez matkę lecz przez inną osobę, która nie traci obywatelstwa.

Uznaniu władzy pozostawia ustawodawca decyzję, czy zechce pozbawić obywatelstwa małoletnie dziecko, jeżeli jedno z rodziców wyraziło życzenie, aby dziecko zachowało nadal obywatelstwo polskie. Podstawowym marunkiem nieskorzystania przez władzę z prawa pozbawienia dziecka obywatelstwa razem z rodzicami będzie w tym przypadku ten, że dziecko pozostaje w kraju. Byłoby bowiem sprzeczne z intencją ustawy, gdyby dziecko na życzenie rodziców mogło zachować obywatelstwo polskie wówczas, gdy razem z nimi opuszcza nasz kraj.

Małoletniemu, który ukończył 13 rok życia i w zasadzie powinien utracić obywatelstwo polskie i być wysiedlonym razem z rodzicami, pozwala ustawodawca zdecydować samodzielnie, czy zechce zachować obywatelstwo polskie i pozostać w kraju, lecz pozwala na to tylko w tym przypadku, gdy małoletni zachowaniem swym wykazują przynależność do społeczeństwa polskiego. — Jeżeli zatem taki małoletni wyrazi wobec władzy życzenie pozostania w kraju i zachowania obywatelstwa polskiego, powołując się na to, że zachowaniem swym wykazał przynależność do społeczeństwa polskiego, a przeprowadzone przez władzę dochodzenie to potwierdzi, wówczas niewolno pozbawić go obywatelstwa polskiego.

Po zapoznaniu się z tymi czteroma aktami ustawodawczymi, ogłoszonymi w ostatnich dwóch latach, stwierdzić możemy, że stosunek Państwa do t. zw. „volksdeutschów" przeszedł z biegiem czasu jasno widoczną ewolucję. W okresie początkowym Państwo dążyło do surowego ukarania tych, którzy zapominając o swych obowiązkach obywateli Państwa Polskiego poddali się wpływom wroga i zapisali się z własnej woli na niemiecką listę narodową. Ponadto nakazywało stosować do nich jeszcze inne sankcje, wśród których na pierwszy plan wybija się natychmiastowe przytrzymanie i umieszczenie w obozie pracy. Sankcja ta miała na celu bezzwłoczne odseperowanie od społeczeństwa polskiego „zdrajców Narodu", jak ich wówczas ustawodawca nazywał, by ich później całkowicie wyeliminować ze społeczeństwa. Na taki zamiar w każdym razie wskazują chociażby tytuły dekretu z 4 listo-

pada 1944 r. i ustawy z 6 maja 1945 r. Ustawa ta w początkowym swym brzmieniu stawiała sprawę rehabilitacji również jeszcze w sposób bardzo kategoryczny — albo pełna rehabilitacja, albo żadna, terium non datur.

Dopiero nowela z 22 lutego 1946 r. wprowadziła trzecią możliwość — rehabilitację częściową. Oznacza to niewątpliwie złagodzenie dotychczasowego ostregu kursu.

Ostatni wreszcie etap w tej ewolucji w kierunku złagodzenia stosunku Państwa do t. zw. „zolksdeutschów" stanowią dekrety z 28 czerwca i z 13 września 1946 r.

Odtąd ten, kto w czasie wojny zgłosił swą przynależność do narodowości niemieckiej lub swe pochodzenie niemieckie, nie odpowiada już na zasadzie art. 100 kodeksu karnego za „działanie na korzyść nieprzyjaciela", lecz na zasadzie dekretu z 28 czerwca za delictum sui generis, nazwanym przez ustawodawcę „odstępstwem od narodowości". Podczas gdy działanie podczas wojny na korzyść nieprzyjaciela nosi w sobie znamiona zdrady, odstępstwo od narodwości znamion tych już nie posiada. Stworzenie pojęcie tego nowego rodzaju przestępstwa pozwoliło ustawodawcy nie tylko na złagodzenie kary za to przestępstwo, lecz nawet na upoważnienie sądu do stosowania w pewnych określonych w ustawie okolicznościach nadzwyczajnego złagodzenia kary. Tendencja Państwa do łagodniejszego niż dotad ustosunkowania sie do t. zw „volksdeutschów" jest więc jasno widoczna, a podkreśla ją jeszcze wyraźniej fakt zniesienia tak przykrej sankcji jaką było umieszczenie danej osoby w obozie pracy na czas nieoznaczony.

Zajmujac się sprawą pozbawienia obywatelstwa polskiego osób narodowości niemieckiej, dekret z 13 września 1946 r. wprowadza w ustosunkowaniu się Państwa do tych osób dalsze złagodzenie przez ustalenie zasady, że zgłoszenie podczas wojny przynależności do narodowości niemieckiej lub pochodzenia niemieckiego samo przez się nie stanowi dowodu, że dana osoba zachowaniem swym wykazała niemiecką odrębność narodową, z czego wynika, że czyn ten sam przez się nie może spowodować pozbawienia jej obywatelstwa i wysiedlenia z kraju. Dalsze, przytoczone wyżej, przepisy tego dekretu również wskazuia, że Państwo zmieniło w sposób zasadniczy swój stosunek nietylko do tych, którzy w czasie wojny odstąpili od narodowości zapisując się na niemiecką listę narodową, lecz nawet do tych obywateli, którzy już przed wojną przyznawali się do swej niemieckiej narodowości. Szczególnie wyraźnie występuje ta zmiana stosunku Państwa w traktowaniu małoletnich. Dekret pozwala bowiem rodzicom wyrazić życzenie, aby ich małoletnie dziecko zachowało obywatelstwo polskie i pozostało w kraju. Nie pozbawia dalej obywatelstwa i nie poleca wysiedlić razem z matką dziecka poza-

małżeńskiego, jeżeli dziecko wychowane jest nie przez matkę lecz przez inną osobę, która nie traci obywatelstwa polskiego. Pozwala wreszcie małoletniemu, który ukończył 13 rok życia decydować samodzielnie, czy chce pozostać w kraju jako obywatel polski, jeżeli tylko udowodni, że swym zachowaniem wykazuje przynależność do społeczeństwa polskiego.

Nasuwa się pytanie, dlaczego Państwo w tak zasadniczy sposób zmieniło swój stosunek do t. zw. „volksdeutschów". — Wytłumaczenia tego faktu należy — jak sądzę — szukać w tym, że w okresie opracowywania i wydawania pierwszych przepisów odnoszących się do tego zagadnienia byliśmy wszyscy jeszcze pod tak silnym wrażeniem co dopiero przeżytych olbrzymich krzywd, wyrządzonych naszemu społeczeństwu przez okupantów, że górował w nas wówczas czynnik emocjonalny. I to właśnie spowodowało, że normy, ogłoszone w tym pierwszym okresie, odznaczały się pewną ostrością i surowością w ocenie ludzi, którzy w czasie okupacji nie stanęli na wysokości zadań i obowiązków obywatela polskiego. Z biegiem czasu, w miarę zacierania się tych wrażeń i w miarę dokładnego zapoznania się z różnorodnością przypadków, składających się na całokształt tego zagadnienia, nad czynnikiem emocjonalnym zapanowała trzeźwa ocena sytuacji i potrzeby racji stanu i one to nakazały poddanie rewizji dotychczasowego zbyt ostrego nastawienia i złagodzenia go tak dalece, jak tego wymaga interes Państwa [11]).

---

[11]) Kwestię t. zw. „volksdeutschów“ omawiali ostatnio: Antoni Landau i Czesław Wasilkowski w artykule p. t. — „Zagadnienie t. zw. volksdeutschów w świetle prawa“ — Demokratyczny Przegląd Prawniczy z 1946 r Nr 9 — 10 oraz Jerzy Ziętek w artykule p. t. „Zagadnienie niemieckiej listy narodowej na Śląsku“ — Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny z 1946 r. Nr 10.

STANISŁAW DUSZNIAK

MATERIALNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ SAMORZĄDU ZA SZKODY WYRZĄDZONE BEZPRAWNĄ DZIAŁALNOŚCIĄ JEGO FUNKCJONARIUSZÓW

Artykuł Witolda Czachórskiego pt. „Problem unifikacji przepisów o odpowiedzialności Państwa i związków publiczno-prawnych za szkody, wyrządzone bezprawnie przez funkcjonariuszów publicznych", ogłoszony w czerwcowym zeszycie z r. 1946 czasopisma „Państwo i prawo" wznawia rozważania na ten temat, podejmowane u nas tu i ówdzie w okresie międzywojennym[1]).

Autor ujmuje to zagadnienie głównie, jeśli nawet nie wyłącznie sub specie odpowiedzialności Państwa i podobnie, jak to czynią również inni polscy autorzy sprowadza cały problem materialnej odpowiedzialności związków publiczno-prawnych, a więc także samorządu terytorialnego, do zagadnienia analogii[2]).

1) Muszalski — Odpowiedzialność państwa za funkcjonariusza — Gazeta Administracji i P. P. 1925 str. 999 i 1020.

Czerwiński — Gwarancja administracyjna w sprawach o przestępstwa służbowe — Gazeta Administracji i P. P. 1926 str. 203.

Wasiutyński — Odpowiedzialność za szkody, wyrządzone przez administrację — Gazeta Administracji i P. P. 1926 str. 483.

Dr Stefan Jerzy Langrod — Praworządność w problemie odszkodowania Warszawa 1926.

Seweryn Rosmarin — O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego — Lwów 1933.

Wacław Zylber — Wynagrodzenie szkód, spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego — Warszawa 1934 r.

2) Langrod — op. cit. str. 31 uw. I, zapowiada nawet wyraźnie, że w swoich rozważaniach traktuje o odpowiedzialności nie tylko państwa lecz także „wszystkich w ogóle publicznych osób prawnych (np. gmin itp.)" jednak tej swojej zapowiedzi nie dopełnił i nie oderwał się od analogii. Również w literaturze prawniczej obcej, szczególnie francuskiej i niemieckiej nie znalazłem rozpraw, traktujących odrębnie o zagadnieniu odpowiedzialności związków publiczno-prawnych w ogóle, a samorządu terytorialnego specjalnie.

Uwagi wstępne.

Zasadę analogii narzuca tu bezprzecznie już sam charakter samorządu i Państwa, jako korporacji prawa publicznego, oraz paralelność zadań administracji samorządowej i rządowej, tym niemniej jednak strukturalne odrębności obu tych gałęzi administracji publicznej wymagają przy stosowaniu tej zasady pewnych zasadniczych modyfikacyj.

Konfrontacja jej ze stanowiskiem doktryny, ustawodawstwa i judykatury wykazuje po stronie samorządu terytorialnego [3]) szereg problemów, których rozwiązanie wymaga nieraz odrębnego potraktowania. Toteż apel Zylbera [4]) do „specjalnych, oby najliczniejszych opracowań monograficznych" odnośnego zagadnienia jest w pełni uzasadniony.

Zagadnienia: podziału zakresu działania samorządu na własny i poruczony, i stosunek tego podziału do pojęcia actes d'autorité i actes de gestion [5]), organów komisarycznych ustanawianych w miejsce rozwiązanych reprezentacyj pochodzących z wyboru, zatwierdzania wyboru samorządowych organów jednoosobowych (sołtysa, wójta, burmistrza, prezydenta miasta) oraz zatwierdzania niektórych uchwał, przewodnictwa starostów i wojewodów w wydziałach powiatowych i wojewódzkich [6]) — mogą sugerować kwestję ewentualnego przesunięcia się w tych wypadkach odpowiedzialności z samorządu na Państwo, względnie na inny odnośny podmiot prawa publicznego.

---

3) Kasznica w swym „Polskie Prawo Administracyjne" wyd. II, str. 65 i przypomina bardzo trafne alternatywne określenie samorządu terytorialnego, opartego na węźle ziemskim, jako „samorządu powszechnego" z uwagi na rozległą, konkurencyjną z państwem jego działalność w odróżnieniu od samorządu personalnego jako związku ludzi o wspólnych interesach, dążeniach itp., bez względu na miejsce ich zamieszkania. W ramach samorządu personalnego autor wymienia samorząd gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy, narodowościowy, kulturalny.

4) Zylber — op. cit. str. IV.

5) Jak stwierdza Rosmarin — op. cit. str. 67 i 72 podział aktów administracyjnych na actes d'autorité, zwanych także actes de puissance albo actes de commandement (niem. obrigkeitliche Verwaltung) i na actes de gestion albo actes de personne privée (niem. priwatwirtschaftliche Handlungen) został recypowany przez Sąd Najw. z judykatury Conseil d'État. Podział ten uznany jest również w orzecznictwie Stanów Zjednoczonych A. P. pod nazwą governemental acts i corporate acts. Autor zaznacza dalej, że omawiany podział został w późniejszym orzecznictwie Rady Stanu zarzucony, ale należy dodać, że stało się to wskutek rozszerzenia podstawy odpowiedzialności państwa za wszelką szkodę, o ile nie jest ona wywołana wymogami życia zbiorowego. W tym stanie rzeczy odróżnianie momentów władzy (la police) i pracy (la gestion) straciło w ogóle swą rację, gdyż na to miejsce weszło kryterium potrzeby zbiorowości.

6) Vide mój artykuł pt. Kwestia przewodnictwa w Wydziale Wojewódzkim i powiatowym — Gazeta Administarcji Nr 7 — 8z r. 1946 str. 390 i n.

Pojęcie organów samorządowych (organy stanowiące, wykonawcze, funkcjonariusze), aktualne przy ustaleniu winy i odpowiedzialności solidarnej z danym związkiem samorządowym oraz stosunek ustawodawstwa państwowego i „ustawodawstwa" samorządowego (art. 3 konstytucji marcowej) na tle nieodpowiedzialności Państwa za akty ustawodawcze utrudniają stosowanie analogii.

Pozatem również prywatno-prawny charakter stosunku służbowego pracowników samorządowych na obszarze b. zaboru rosyjskiego i austryiackiego nie może pozostać bez wpływu na ocenę zakresu odpowiedzialności za ich bezprawną działalność.

Stosowanie analogii komplikują wreszcie problemy takie, jak kwestia odpowiedzialności gromady, względnie sołtysa, gminy chrześcijańskiej (§§ 90 i 91 ustawy gminnej z r. 1866 i §§ 94 do 96 ustawy gminnej z r. 1889, obowiązujące szczątkowo na terenie b. zaboru austriackiego), gminy uzdrowiskowej (art. 54 — 55 ustawy samorządowej z r. 1933), związków międzykomunalnych o charakterze korporacji prawa publicznego, reformacyjny charakter orzeczeń odwoławczych i dewolucja z art. 70 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym oraz związana z tym kwestia odpowiedzialności podmiotu, w imieniu którego orzekają odnośne władze.

Różnorodność tych problemów, z których pozatem każdy z osobna przedstawia bogaty materiał do rozważeń, wytyczać musi tylko najbardziej ogólne ramy dla niniejszych uwag.

Zagadnienia de lege lata.

Do zasadniczych zagadnień muszę już obecnie zaliczyć trudną do rozwiązania i w praktyce często sporną, ale na jej tle bodajże najistotniejszą sprawę rozgraniczenia działalności samorządu na actes de gestion i actes d'autorité.

Jak wiadomo, znaczenie tego podziału polega na tym, że w świetle obowiązujących przepisów akty pierwszego rodzaju, jako zdziałane w dziedzinie gospodarczej poddawane są ocenie według zasad prawa cywilnego, natomiast akty drugiego rodzaju nie rodzą po stronie Państwa, względnie samorządu żadnego obowiązku odszkodowania, poza wypadkami, przewidzianymi w ustawach szczególnych dzielnicowych [7]). W ustawodawstwie naszym brak jest dotychczas normy, wprowadzającej generalną zasadę odpowiedzialności Państwa i samorządu terytorialnego za bezprawną działalność ich organów, jeśli pominiemy w tym wypadku art. 121 Konstytucji marcowej z uwagi na jego wyłącznie programowe znaczenie.

7) Szczegółowe przedstawienie aktualnego stanu prawnego dzielnicowego podaje Zylber — op. cit. str. 103 — 112.

Nie będę tu przytaczał bogatego w tej dziedzinie materiału z judykatury[8]) i z polemiki teoretyków nauki prawa. Stwierdzę jedynie, że obecny stan prawny w tym zakresie podważa nietylko poczucie równości wobec prawa ale nawet samą zasadę ładu prawnego, skoro w granicach Państwa przedstawia się on odmiennie na różnych terenach.

Postulat unifikacji odnośnych przepisów prawnych na zasadach ustalonych w Konstytucji, które autor wspomnianego na wstępie artykułu „za wzorem" prof. Langroda[9]) ujmuje w formę konkretnego projektu, uznać się musi jako nader aktualny również odnośnie związków samorządowych.

Obaj autorzy ujmują odpowiedzialność samorządu de lege ferenda wedle reguły analogii nawet bez wymieniania go tam wyraźnie, a tylko wtłaczając go w ogólną nomenklaturę „związków publiczno-prawnych".

Mam obawę, czy projektodawcy nie wychodzą w ten sposób poza formalne ramy, zakreślone przez Konstytucję, skoro jej art 121 ogranicza się wyraźnie jedynie do gminy i innych ciał samorządowych[10]) oczywiście oprócz samego Państwa. Ale ta kwestia wykracza już poza obrany temat.

Działalność samorządu, przejawiająca się zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i publicznego[11]) daje podstawę do zróżnicz-

---

8) Vide najnowsze orzeczenie Sądu Najw. z dn. 15. 1945 r. C. III. 396/45, ogłoszone w Tygodniku „Rada Narodowa" Nr 20 ex 1946 str. 9 i n. oraz Rosmarin — op. cit. str. 4.

Wyłącznie programowe znaczenie art. 121 Konstytucji marcowej głoszą: Cybichowski — Polskie prawo państwowe 1929 str. 223, Jaworski — Konstytucja 1921 — str. 714 i inni, zaś materialną moc obowiązującą. Zylber, op. cit. str. 58 i n., Langrod — op. cit. str. 65 i n.

9) Langrod — op. cit. str. 65 i n.

10) Bigo — Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym — Lwów 1928 — str. 12 wymienia takie związki, uważając je za synonim związku samorządowego. Ale o ile można się zgodzić na sylogizm: każdy związek samorządowy jest związkiem publiczno prawnym gdyż istotnie są to przesłanki współzależne, o tyle jednak odwrotność tego sylogizmu: każdy związek publiczno-prawny jest związkiem samorządowym prowadziłby, na tle terminologii ustawowej, do nieoczekiwanych rezultatów. Już bowiem chociażby na tle art. 121 Konstytucji dochodzilibyśmy tą drogą do wniosku, że pod te postanowienia podpada również np. Spółka Łowiecka, będącą związkiem publiczno-prawnym, ergo związkiem samorządowym, co — jak można sądzić z zestawienia użytych tam pojęć „gminy i innych ciał samorządowych nie leżało w intencji ustawodawcy.

11) Kasznica, op. cit. str. 73 uważa, iż osobowość w dziedzinie prawa prywatnego jest automatycznym wynikiem przyznania samorządowi osobowości publiczo-prawnej. Nawet Panejko — „Geneza i podstawy samorządu europejskiego" — Wilno 1934 str. 118 i n., który kwestionuje w ogóle samo pojęcie tej ostatniej osobowości, wyraża się pozytywnie o podmiotowości samorządu w zakresie prawa cywilnego (str. 112). Jaworski — „Nauka Prawa Administracyjnego" — Warszawa 1924 str. 141 — 143 przewiduje w przyszłości całkowity zanik odrębności samorządu i jego osobowości. Czytamy tam do-

kowania kwestii odpowiedzialności zależnie od podłoża prawnego, na którym ta działalność jest podejmowana.

W dziedzinie prywatno-prawnej ustalić można pełną odpowiedzialność samorządu na równi z jednostką prywatną, wedle ogólnych zasad prawa cywilnego. Natomiast w dziedzinie publiczno-prawnej odpowiedzialność ta ogranicza się — jak o tym była już wzmianka — tylko do wypadków, wyraźnie określonych przez specjalne ustawy.

Zagadnienie takiej właśnie odpowiedzialności nie zostało omówione w literaturze prawniczej, to też nie sposób zająć się tu rozwojem tej instytucji i jej historią. Instytucja ta powstała i żyła w poszczególnych ustawodawstwach partykularnych i późniejszych rodzimych w cieniu zasady odpowiedzialności Państwa, a wyrastała z ogólnych tendencji do ugruntowania praworządności w Państwie i pod tymi auspicjami została tu i ówdzie wprowadzona w dziedzinę prawa publicznego [12]).

Problemy specjalne de lege ferenda.

Trudności, jakie w praktyce przedstawia rozróżnienie działalności gospodarczej (actes de gestion) i władczej (actes de puissance) samorzadu będą ciążyły na judykaturze do czasu sprowadzenia art. 121 Konstytucji z platformy programowej i wcielenia go w normę pozytywną.

Wówczas bowiem odpadną ekscepcje, działające odnośnie actes d'autorité i cały problem nabierze znaczenia jedynie proceduralnego (stwierdzenie samego faktu niezgodnej z prawem lub

słownie: „... o ile idzie o ogólną teorię (urzeczywistnioną już naprzykład w pierwszej konstytucji sowieckiej), to ten kierunek myślenia, który opanowany jest przez demokratyzację, zwycięży — a wówczas nie będziemy widzieć ani w samorządzie niepaństwowej administracji, ani w ciałach samorządowych osobnym osób prawnych. Jeżeli wówczas zachowamy pojęcie samorządu, to rozumieć przez nie będziemy pewne formy organizacyjne administracji. A. dalej (str. 142 in fine): „Wedle naszego zdania, myślenie prawnicze, im bardziej urabiać się będzie pod wpływem demokratyzacji, uważać będzie coraz bardziej pojęcie samorządu za zbędne.

12) Zylber — op. cit. str. 22 — zaznacza, z powołaniem się na Bossowskiego: O odpowiedzialnościi cywilnej Skarbu Państwa za bezprawne czyny i zaniedbania funkcjonariuszy publicznych, poza wypadkami naruszenia stosunków obligatoryjnych — 1912 str. 25, i na Rużiczkę: Die Entschädigungsklage wegen übler obrigkeitlicher Verwaltung 1913 str. 48, że odpowiedzialność gmin z § 34 galic. ustawy gminnej z r. 1866, oraz § 33 ustawy galic. dla miast z r. 1889 za zaniedbanie z zakresu policji miejscowej nie jest żadnym wypadkiem szczególnym, lecz wyrazem ogólnej zasady odpowiedzialności.

Znamienną przytem jest rzeczą, iż odpowiedzialności tej nie narzucała wymienionym ustawom galicyjskim wcale państwowa ustawa gminna z 5. III. 1862 r. dz. pp. Nr 18 lecz instytucja ta jest własnym wytworem prawnym samorządu galicyjskiego.

obowiązkiem służby działalności urzędowej organów samorządowych).

Natomiast odróżnienie tej działalności wedle kryteriów własnego i poruczonego zakresu działania będzie nadal stanowić podstawową kwestię oceny odpowiedzialności samorządu.

To zróżniczkowanie działalności samorządu, będące reminiscencją naturalnej teorii o gminie, jest przedmiotem ataków ze strony niektórych teoretyków nauki prawa, którzy negując w ogóle istnienie jakiegoś odrębnego poza Państwem i poza stworzonym przez niego porządkiem prawnym, podmiotu prawa publicznego o własnej suwerenności i własnych, niezwiązanych z Państwem zadaniach, kwestionują ów podział i uznają całą działalność samorządu za poruczoną mu przez państwową władzę ustawodawczą [13]).

Takie stanowisko odrzucamy w naszych rozważaniach i stojąc na gruncie prawa pozytywnego, jako jedynie miarodajnego regulatora zakresu działania samorządu [14]) przyjmujemy ów podział za podstawę do naszych wniosków, oczywiście bez przesądzania kierunku rozwoju ustawodawstwa w tej mierze [15]).

Przyznać należy, iż rozwój ten zdaje się potwierdzać w całej pełni słuszność założeń, czy też może przewidywań przeciwników omawianego podziału, gdyż już w ustawie samorządowej z r. 1933 możemy stwierdzić przesunięcie linii demarkacyjnej zdecydowanie na rzecz zakresu poruczonego.

Postanowienia bowiem art. 110 tejże ustawy utrzymują jeszcze wprawdzie taki podział, ale równocześnie przekazują dotychczasową działalność samorządu, ściślej mówiąc samorządu gminnego, w dziedzinie policji miejscowej jednoosobowej właściwości przełożonych gmin, którzy występując tu jako organy wykonawcze władz rządowych, ponoszą za swe czynności w tym charakterze osobistą odpowiedzialność (art. 48) i podlegają w tym zakresie swej działalności zarządzeniom władz rządowych (art. 68 ust. 6).

Jeśli obecnie przypatrzymy się bliżej istotnym znamionom poruczonego zakresu działania gminy, to zobaczymy tu te same

---

13) P a n e j k o — op. cit. str. 85 i n., 85 i 93. Podobnie także Kasznica — op. cit. str. 71 i n.

14) J a w o r s k i — op. cit. str. 142 — stwierdza, że „samorząd ma taki tylko zakres, jaki mu jest przyznany przez ustawę państwową". Kasznica — op. cit — str. 71 zaznacza, że całkowicie od woli ustawodawcy zależy, zakres ten (sc. własny) rozszerzyć, zwężyć czy też nawet zupełnie go gminie odebrać. — D. Wrabec — „Tymczasowy Wydział Samorządowy", Lwów 1933 str. 53 zauważa, iż granica (sc. między własnym i poruczonym zakresem działania) jest ruchomą i zależy od ustawodawstwa, które sprawy będą uważane za poruczone, a które za własne".

15) Orzeczenie austr. Trybunału Adm. z 14. III. 1883 1.577, Budw. Nr 1696 i z dn. .1 III. 1879, 1.369, Budw. Nr 435 Vide Piwocki — Zbiór ustaw i rozporządzeń adm. T. I. str. 338, uw. 2 (oraz wyrok Izby III-ej Sądu Najw. z dn. 22. VIII. 1922 r. O. S. P. T. IV z r. 1925 poz. 110.

momenty podporządkowania[16]) które właśnie głoszą artykuły 48 i 68 ustawy samorządowej, a które po myśli art. 110 tej ustawy mają działać również w odniesieniu do spraw z zakresu policji miejscowej.

Skoro judykatura zaprzecza odpowiedzialności związków samorządowych za bezprawną działalność ich organów w poruczonym zakresie działania, gdyż qui facit per alium, facit per se, musimy dojść do przekonania, że cytowane postanowienia wymienionych porzednio ustaw galicyjskich oraz pruskiej ustawy z dnia II marca 1850 r. o odpowiedzialności gmin z powodu szkód spowodowanych przez rozruchy straciły w ogóle swą moc obowiązującą, o ile:

1) zaliczały je do własnego zakresu działania gmin, a w ślad za tym, o ile

2) statuowały jej odpowiedzialność za zaniedbania w tym względzie.

Z tych powodów wydaje mi się, że niesłusznie Zylber[17]) zalicza wspomniane przepisy do kategorii „bezwzględnie obowiązujących", gdyż przedstawiony stan prawny upoważnia do twierdzenia, że sprawy policji miejscowej straciły charakter własnych spraw gminy i z woli ustawodawcy stały się poruczonymi[18]).

Inną rzeczą jest ustalenie podmiotu odpowiedzialnego zamiast samorządu w wymienionych wypadkach. Być może, iż będzie nim Państwo na zasadzie culpa in inspiciendo, względnie in eligendo, a może zajdzie tu sytuacja nieodpowiedzialności Państwa za działalność jego organów w zakresie actes de puissance, dla braku normy prawnej w tej mierze.

Ta kwestia jednak nie należy do tematu, a rozstrzygnięcie jej trzeba pozostawić judykaturze.

Jeśli obecnie spojrzymy na pozostawioną samorządowi resztę jego własnego zakresu działania, to zauważymy, iż właściwie pokrywa się ona z tym, co określilibyśmy jako działalność gospodarczą, a zatem w świetle judykatury kwalifikuje się do jurysdykcji na zasadach prawa cywilnego[19]).

Opierając się przykładowo na enumeracji spraw z własnego zakresu działania, podanej w § 27 galicyjskiej ustawy gminnej z r. 1866, jako w tej mierze najdalej idącej, zobaczymy w niej

16) St. Kasznica op. cit. str. 72.

17) Zylber op. cit. str. 110.

18) Sąd Najw. w wyroku z dn. 5. VI. 1926 r. (Zb. Orz. Izby I Nr 69 ex 1926 r.) odróżnia akty władzy państwowej w dziedzinie gospodarczej od aktów w sferze władztwa państwowego, uważając za pierwsze taką działalność władzy, jaką mogłaby wykonać jednostka prywatna.

19) Porównaj także „Samorząd gminny" Henryka Konica, Warszawa 1906 str 138 do 298.

sprawy majątku gminnego, komunikacyjne, opieki społecznej, uposażenia szkół itp., a więc wyłącznie actes de gestion, które zgodnie z nomenklaturą art. I dekretu P. K. W. N. z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr 14 poz. 74) możnaby określić jako sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym.

Skoro zaś z tego, co poprzednio powiedziano, wynika, że szkody, wyrządzone przez taką działalność, podlegają jurysdykcji wedle ogólnych zasad prawa cywilnego, dochodzimy do wniosku, iż nawet w obecnym stanie prawnym nic nie stałoby na przeszkodzie dochodzeniu tych szkód i strat od gminy, o ile nie wypływają one z zakresu, zleconego jej jako wykonawczemu organowi rządowemu.

Ale tu wyłania się jeszcze inna kwestia, związana z poddaniem gminy nadzorowi w znaczeniu prewencyjnym, w szczególniści co do wymogu uzyskania prawnie koniecznego zatwierdzenia niektórych uchwał przez władzę nadzorczą. Wymogi takie dyktuje w szczególności art. 5 wspomnianego ostatnio dekretu.

W sprawach, co do których gmina decyduje samodzielnie i ostatecznie, w całkowitej niezależności od nadzoru, odpowiedzialność jej może nie budzić zastrzeżeń, z uwagi na posiadaną w tym wypadku pełną zdolność nabywania praw i zaciągania zobowiązań

Inaczej jednak przedstawia się sprawa, gdy zdolność do działań prawnych jest ograniczona wolą władzy nadzorczej, wyrażaną w formie decyzji o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia danej uchwały reprezentacji gminnej. Wówczas bowiem, jak to zauważa Kasznica [20]), samorząd znajduje się w roli małoletniego za którego działalność odpowiada opiekun.

W tych więc wypadkach odpowiedzialność winien ponosić raczej kurator — władza nadzorcza, której decyzja stanowi sankcję odnośnej, w danym razie bezprawnej, działalności gminy w wykonaniu zatwierdzonej uchwały.

Analogicznie przedstawiałaby się kwestia odpowiedzialności za każdą decyzję in concreto, wydaną przez organ wykonawczy gminy, w oparciu o uchwałę organu stanowiącego, zatwierdzoną przez władzę nadzorczą.

Decyzja taka jednak, aby uzasadniała odpowiedzialność, winna być najpierw zaczepiona w toku instancji, a wówcza — wobec reformacyjnego charakteru orzeczenia odwoławczego [21]) — odpopowiedzialność przesuwała by się na instancję odwoławczą. Już samo utrzymanie w mocy zakwestionowanej decyzji stanowi nie-

---

20) Kasznica op. cit. str. 77 in fine.

21) Kasznica op. cit. str. 163 i n. oraz art. 93 rozp. o post. adm.

wątpliwie akcept i nadaje jej tytuł wykonawczy, odpowiedzialność zaś akceptanta nie wymaga uzasadnienia.

Podobna sytuacja zajdzie w wypadku dewolucji z art. 70 rozporządzenia o postępowaniu adm., mimo, że odnośna władza wyższa działa w charakterze tej instancji, za która spełnia czynność. Trudno bowiem byłoby pogodzić z poczuciem słuszności obciążenie odpowiedzialnością gminy za decyzję, wydaną przez inną nie tylko instancję administracyjną, ale nawet przez inny podmiot prawny.

Poza tym należy jeszcze uwzględnić poruczony charakter całej w ogóle działalności nadzorczej „wydziałów" jak się wyraża Konstytucja marcowa, samorządu wyższego stopnia. Wedle bowiem postanowień jej art. 70 nadzór nad samorządem sprawuje Państwo, które jedynie wyręcza się w tym względzie tymi „Wydziałami". Działalność w imieniu Państwa nie jest zatem ich zakresem własnym, lecz poruczonym [22]).

Obecnie obowiązujące przepisy w zakresie organizacji samorządu (wymieniony poprzednio dekret P. K. W. N. art. 35) oraz ustawa z dnia II. IX. 1944 r. o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych Dz. U. R. P. 3 ex 1946 r. poz. 26 (art. 26 § 3), zdezaktualizowały z znacznym stopniu kwestię organów komisarycznych, ustanawianych w trybie nadzoru na miejsce rozwiązanych ustawowych reprezentacyj samorządowych.

Tym niemniej jednak tego rodzaju środki nadzoru, jako zasadniczo znane ustawodawstwom, nie powinny tu być pominięte.

Nie wdając się w tej chwili w ocenę znaczenia wybieralności organów samorządowych dla pojęcia samorządu, — sprawa ta bowiem nie jest aktualną w niniejszych rozważaniach [23]), — w każdym razie musimy uznać, że wybieralność organów jest co najmniej prawem podmiotowym korporacji. Organy komisaryczne mogą wprawdzie z upoważnienia ustawowego być, przez powołane ku temu władze, ustanowione w drodze nominacji, jednakże odpowiedzialność za ich bezprawne działanie nie może obciążać wyłacznie administrowanej gminy, lecz nominanta, czy też gminę solidarnie z nominantem, zgodnie z wymienianą już zasadą culpa in eligendo.

---

22) K a s z n i c a op. cit. str. 73.

23) Panejko — op. cit. str. 71 i n. nie widzi żadnego naruszenia istoty samorządu w samym fakcie nominacji organów samorządowych i przeciwstawia się odmiennym w tym względzie poglądom demokratycznych teoryj politycznych.

Tak samo L a n g r o d — „3 lata samorządu Krakowa na tle teorii prawa administracyjnego" — 1934 str. 77.

Inaczej O t t o M o s t. Die Selbstverwaltung der Wirtschaft in den Industrie-und Handelskammern 1937 str. 11.

Wymóg zatwierdzania przez właściwe władze rządowe (Ministra Adm. Publ., Wojewodę i Starostę) wyboru — jak się wyraża ustawa samorządowa z r. 1933 — przełożonych gmin (prezydenta i wiceprezydenta miasta, burmistrza i wiceburmistrza, wójta i podwójciego) stosownie do postanowień art. 26 § 2 i art. 31 § 2 wymienionego poprzednio dekretu P. K. W. N. podyktowany jest niewątpliwie względami politycznymi, których w żadnym ustroju państwowym nie da się wyłączyć ze spraw samorządu terytorialnego [24]) i zapewne sam przez się nie narusza istotnych znamion samorządu.

Tego rodzaju wymóg stanowi jednak w każdym razie taki atrybut nadzoru, który może budzić refleksje, wypowiedziane już poprzednio przy sposobności omawiania spraw zatwierdzania niektórych uchwał reprezentacyj gminnych.

Ten stan rzeczy pozwala sądzić, iż zarówno owe ograniczenie narzucone samorządom przez Państwo, jak i dalej przewodnictwo starostów i wojewodów na posiedzeniach wydziałów powiatowych i wojewódzkich, nasuwają wątpliwości, czy wyłączna odpowiedzialność samorządu za działalność niezgodną z prawem, ale podejmowaną pod patronatem bezpośrednim, czy też tylko pośrednim władz państwowych, nie powinna uzasadniać przynajmniej współodpowiedzialności Państwa i samorządu.

Duże trudności przy ustalaniu solidarnej odpowiedzialności samorządu i jego organów, przewidzianej w art. 121 Konstytucji będą wyłaniać się z samego pojęcia tych organów.

W odróżnieniu bowiem od pojęcia organów państwowych, którego skonkretyzowanie, wobec zasady jednostkowości ich organizacji, nie przedstawia żadnych wątpliwości, pojęcie organów samorządowych jest wielce zróżniczkowane.

Wedle terminologii cytowanych norm prawnych o samorządzie rozróżnia się organy: kolegialne stanowiące (rady narodowe) i wykonawcze (zarządy gminne i miejskie względnie wydziały powiatowe i wojewódzkie) oraz jednoosobowe (prezydent miasta, burmistrz, przewodniczący wydziału powiatowego i wojewódzkiego w wypadkach z art. 18 i 23 dekretu P. K. W. N. a więc starosta i wojewoda). Poza tym organem samorządowym jest bezsprzecznie także każdy funkcjonariusz samorządowy, legitymowany do działania w konkretnym zakresie swej właściwości imieniem danego związku samorządowego.

---

24) Vide stenogr. sprawozdanie z 86 posiedzenia Sejmu z dn. 14. II. 1933 r. łam 8. Pos. Ciołkosz oświadcza tam: „My mówimy uczciwie: Samorządy mają dla P. P. S. walory polityczne. My wychodzimy z założenia klasowego, z założenia odrębności interesów klasy robotniczej, które także i w samorządzie nie mogą być pogodzone z interesami innych klas i warstw społecznych.

Tamże podobnie pos. Sommerstein.

W tym systemie organizacji władz samorządowych wina bezprawnego działania może leżeć po stronie wszystkich tych organów albo tylko niektórych, lub jednego z nich, przyczem w razie winy po stronie kolegium występować będzie kwestia odpowiedzialności zbiorowej całego kolegium, czy też zwolnienia od niej członków przeciwnych danej uchwale i funkcjonariusza, działającego wprawdzie niezgodnie z prawem, ale w zgodzie z decyzją kolegialnych organów samorządowych, która go bezwzględnie wiąże.

Na tle różnorodności prawnego charakteru stosunku służbowego pracowników samorządowych, a mianowicie umownego i pozaumownego (publicznego [25]) nasuwają się wątpliwości co do stosowania analogii o odpowiedzialności solidarnej z art. 121 Konstytucji. O ile bowiem chodzi o pracowników, który swój stosunek służbowy opierają na zasadach rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U. R. P. Nr 35 po. 323), względnie takiegoż rozporządzenia z tej samej daty o umowie o pracę robotników (Dz. U. R. P. Nr 35 poz. 324), to w sprawach nieunormowanych tymi rozporządzeniami mają niewątpliwie zastosowanie normy ogólne prawa cywilnego, a w szczególności kodeksu zobowiązań

Wedle art. 144 § I, względnie art. 145 tego kodeksu, odpowiedzialność za szkody w tych wypadkach obciąża mandanta, który ma jedynie — po myśli art. 147 prawo regresu do sprawcy, pod warunkami tam przewidzianymi.

Również kwestia winy, miarodajna dla oceny roszczenia o odszkodowanie, może być ustalona jedynie na zasadzie kodeksu zobowiązań, o ileby oczywiście wina nie wynikała z orzeczenia zapadłego w trybie postępowania karnego o przestępstwa urzędnicze.

Problem winy nie może być oceniany inaczej w imię samej zasady praworządności jak sensu largo, a więc zarówno in comittendo, jak in omittendo i in negligendo.

Inaczej przedstawia się sprawa z tymi pracownikami, których wiążą z samorządem normy prawa publicznego, podobnie jak urzędników państwowych z Państwem. Tutaj analogia będzie możliwa wedle konstytucyjnej zasady solidarnej odpowiedzialności.

Kwestia winy budzić musi zainteresowanie ze stanowiska proceduralnego, w szczególności ustalenia władzy, powołanej do orzekania w tym względnie.

---

25) Vide wyrok N. T. A. z 3. II. 1934 L. Rej. 1849/31 oraz mój artykuł „Prawa emerytalne pracowników samorządowych ze wschodu" — Gazeta Adm. Nr 1 z r. 1946 str. 49 i n. tudzież J. Hauke — Stosunek służbowy funkcjonariuszów samorządu terytorialnego" — Śląsko-Dąbrowski Przegląd Adm. Nr 7 — 8 z r. 1946 str. 15 i n.

Esprit de corps, w naszych warunkach młodej i jeszcze nie dość zsolidaryzowanej rzeszy pracowników, nie przedstawia większej groźby dla bezstronności orzecznictwa władz przełożonych w stosunkach do obwinionego urzędnika [26]), niemniej jednak jako nieunikniony w miarę stabilizowania się stosunków pracowniczych, nakazuje obranie dla tych spraw drogi sądowej (sądy powszechne, czy administracyjne).

W każdym razie tylko ta droga wydaje mi się jedynie właściwą dla roszczeń o odszkodowanie z tytułu, strat spowodowanych przez bezprawne działanie organów samorządowych.

Dalsze kwestie, nieomówione dotychczas szczegółowo, a poruszone w uwagach wtępnych odnośnie sołtysa, gminy chrześcijańskiej i uzdrowiskowej, oraz związków międzykomunalnych, podpadają mutatis mutandis pod te uwagi, jakie wypowiedziałem co do samorządu terytorialnego.

Mam przekonanie, że w swoich wywodach pominąłem zapewne wiele innych problemów, związanych z poruszonym tematem, a jeśli mimo tej świadomości nie usiłuję wyczerpać go w całej jego rozciągłości, to czynię tak nie tylko z racii technicznych (chociaż mam nadzieję braki te uzupełnić przy najbliższej sposobności), ale przede wszystkim dlatego, iż narazie leżało w mej intencji podniesienie samego zagadnienia różnic między samorządem i Państwem na tle zagadnienia analogii co do ich odpowiedzialności materialnej za bezprawne działanie ich organów.

W normie pozytywnej będzie się niezawodnie narzucać potrzeba odrębnego potraktowania sprawy, co najmniej co do tych wypadków, które w analogii nie znajdą swego właściwego miejsca.

---

26) J a w o r s k i op. cit. str. 16 i K a s z n i c a op. cit. str. 165.

OSOBY INTERESOWANE I STRONY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Rozdział IV rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym (art. 9 — 14) zawiera postanowienia odnoszące się do osób interesowanych i stron w rozumieniu tego rozporządzenia oraz ich pełnomocników.

Charakter osoby interesowanej służy każdemu:

a) kto żąda pewnej czynności władzy, a więc np. zwraca się do władzy z prośbą, zażaleniem itp., albo

b) do kogo odnosi się czynność władzy, a więc w wypadkach gdy władza na wniosek innej osoby lub z urzędu, opierając się na przepisie prawnym upoważniającym ją do tego, żąda od pewnej osoby pewnego działania lub zaniechania (np. na podstawie przepisów prawa budowlanego nakazuje właścicielowi budynku grożącego zawaleniem, przeprowadzenie koniecznego remontu) ;

c) czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczy, a więc np. w wypadku, gdy władza kwaterunkowa na podstawie art. 13 dekretu o publicznej gospodarce lokalami i publicznej kontroli najmu zarządzi usunięcie z lokalu osoby zajmującej go bez posiadania prawa do przydziału tego lokalu, — osobą interesowaną będzie sublokator, któremu powyższa osoba podnajęła część lokalu.

Osoby interesowane, które uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, są stronami.

Pojęcie osoby interesowanej jest zatem znacznie szersze, niż pojęcie strony.

Strona odpowiadać musi następującym warunkom:

1) musi być osobą interesowaną, a ponadto

2) musi uczestniczyć w sprawie, przy czym

3) uczestniczenie to musi opierać się albo na roszczeniu prawnym, albo też na prawnie chronionym interesie.

Jako osoba interesowana strona musi albo żądać pewnej czynności władzy, albo czynność władzy musi się do niej odnosić, albo też przynajmniej dotyczyć jej interesu.

Ponieważ „uczestniczenie w sprawie" należy do istotnych cech strony, wobec tego nie może być strony w pewnej sprawie tak długo, jak długo nie powstanie sprawa, a więc jak długo władza na wniosek lub z urzędu nie wszczęła odnośnego postępowania administracyjnego. Samo więc zwrócenie się pewnej osoby do władzy z żądaniem pewnej czynności np. przez wniesienie podania, nie nadaje jeszcze wnoszącemu charakteru „strony", lecz jedynie charakter „osoby interesowanej [1])".

„Uczestniczenie" w sprawie musi z natury rzeczy przejawić się faktycznie przez takie zachowanie się, względnie objawienie woli danej osoby, które wskazuje na udział jej w postępowaniu, a wiąc np. obecność na rozprawie, zgłaszanie wniosków, składanie oświadczeń itp.

Do dalszych istotnych cech strony należy oparcie jej uczestniczenia w sprawie na roszczeniu prawnym lub prawnie chronionym interesie.

Rozszczenie strony musi być „prawne" t. .j musi opierać się na przepisie prawnym, uzasadniającym prawo strony do domagania się od władzy administracyjnej wydania pewnego zarządzenia lub orzeczenia (decyzji), realizującego to prawo, lub zapewniającego mu ochronę. Takim roszczeniem prawnym będzie zatem np. żądanie od władzy kwaterunkowej przydzielenia lokalu mieszkalnego, skierowane do tej władzy przez osobę, której według dekretu o publ. gospodarce lokalami służy prawo uzyskania przydziału mieszkania w danej miejscowości.

Przepis prawny uzasadniający „roszczenie prawne" strony musi być przepisem prawa administracyjnego (a nie np. cywilnego), skoro orzecznictwo odnośne należy do właściwości władzy administracyjnej. Przepis taki uzasadnia zatem prawo podmiotowe publiczne (bo oparte na przepisie prawa publicznego) strony.

„Prawnie chroniony interes" zaś zachodzi wówczas, gdy nie ma wprawdzie przepisu prawnego, uzasadniającego prawo strony do żądania od władzy wydania na jej rzecz pewnej decyzji, realizującej to prawo, lecz istnieje przepis prawny chroniący interes strony, a więc uprawniający ją do domagania się przeprowadzenia przez władzę administracyjną pewnego określonego postępowania lub pewnego zachowania się władzy administracyjnej, Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie określa bliżej istoty „interesu prawnie chronionego". Może więc nim być zarówno interes materialny, jak i inny (moralny,prawny), byleby był interesem „prawnie chro-

[1]) por. brzmienie art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 3 i art. 18 rozp. o postępowaniu administracyjnym.

nionym". Ochrona ta musi być prawnie zabezpieczona w postępowaniu przed władzami administracyjnymi przepisem prawa administracyjnego — skoro realizowanie jej następuje w postępowaniu administracyjnym. Przepis ten zatem również uzasadnia podmiotowe prawo publiczne strony, do zrealizowania względnie ochrony jej interesu [2]). Taki „prawnie chroniony interes" będą mieli np. w toku postępowania o udzielenie zezwolenia na wniesienie budowli sąsiedzi strającego się o to zezwolenie, którzy mają prawo bronienia swych interesów w toku odnośnego postępowania drogą zgłaszania swoich zarzutów. Przez zgłoszenie takich zarzutów zgłaszający je uczestniczy w danym postępowaniu i staje się stroną.

Stronami więc w postępowaniu administracyjnym są zawsze tylko takie osoby interesowane, które biorą udział w sprawie w celu realizacji lub ochrony swoich praw podmiotowych publicznych.

Pojęcie „roszczenia prawnego" i „prawnie chronionego interesu" było przedmiotem licznych teoretycznych rozważań, przy czym zaopatrywania poszczególnych autorów w tej kwestii wykazują wiele rozbieżności [3]).

Odróżnienie pojęć „osoby interesowanej" i „strony" ma duże znaczenie praktyczne, rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym przyznaje bowiem stronom uprawnienia szczególne, które innym osobom interesowanym nie przysługują, względnie zawiera szczególne przepisy odnoszące się do stron [4]).

---

[2]) Klonowiecki — „Strona w postępowaniu administracyjnym" — Lublin 1938 r. str. 16 i nast.

[3]) Klonowiecki l. cit. str. 7 — 45, gdzie autor powołuje bogatą literaturę przedmiotu.

[4]) art. 14 ust. 2, 3, (przeglądanie akt i otrzymywanie z nich odpisów dokumentów), art. 41 (prośba o przywrócenie terminu), art. 46 (zawiadomienie bezpośrednio o terminie rozprawy ustnej), art. 57 ust. 1 i art. 62 ust. 1 (zgłaszanie wniosków o zbadanie świadków i biegłych), art. 65 (zgłaszanie wniosków o przeprowadzenie oględzin na miejscu), art. 66 (dopuszczenie do uczestniczenia w badaniu świadków biegłych i w oględzinach na miejscu), art. 67 (wydalenie strony w czasie rozprawy lub innych czynności), art. 70 (prawo strony do żądania przekazania sprawy do instancji wyższej), art. 74 (wstrzymanie postępowania do czasu rozstrzygnięcia pytania wstępnego w wypadkach grożącej stronie niepowetowanej szkody), art. 76 (objaśnienie o prawie wniesienia odwołania i skargi do władzy wyższej), art. 77 (uprawnienia strony w wypadkach błednego objaśnienia o prawie wniesienia odwołania lub skargi), art. 80 (prawo żądania doręczenia decyzji na piśmie), art. 82 (prawo do wniesienia odwołania), art. 87 (zrzeczenie się prawa wniesienia odwołania oraz postanowienie o natychmiastowej wykonalności decyzji ze względu na ważny interes strony), art. 89 (zawiadomienie innych stron o wniesieniu odwołania przez jedną ze stron), art. 91 (wyznaczenie stronom terminu do wypowiedzenia się co do wniesionego odwołania). art. 92 (wniosek o uzupełnienie postępowania wyjaśniającego w postępowaniu odwoławczym).

Postanowienia rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym mają charakter norm uniwersalnych, mających zastosowanie w postępowaniu władz administracji rządowej i samorządu terytorialnego, we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego — o ile rozporządzenie powyższe nie zawiera odmiennych postanowień [5]). Nie wyłącza to jednak możliwości, że poszczególne przepisy ustawowe wprowadzają odchylenia od tych uniwersalnych norm i wprowadzają odbiegające od nich postanowienia szczególne, dotyczące postępowania administracyjnego w pewnej dziedzinie.

Do takich przepisów należą n. p. niektóre przepisy dekretu z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (poz. 27 Dz. Ust.), które między innymi odmiennie normują zagadnienie osób zainteresowanych i ich uprawnień. W szczególności według art 32 ust. 2 powyższego dekretu w postępowaniu przed władzami kwaterunkowymi i Komisjami lokalowymi, osobami interesowanymi są: właściciel lub zarządca nieruchomości, posiadacz lokalu (najemca, podnajemca) oraz osoby domagające się przydzielenia im tego lokalu; — mimo, że nie zawsze będą one podpadały pod pojęcie osób interesowanych w rozumieniu art. 9 roporządzenia o postępowaniu administracyjnym. Ponadto art. 33 powyższego dekretu przyznaje powyższym osobom interesowanym prawo wnoszenia odwołań od decyzyj władz kwaterunkowych, co już wyraźnie odbiega od postanowień rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, według których (ar.t 82) prawo wniesienia odwołania służy tylko stronie, nie zaś osobie interesowanej.

Wszystkie przepisy rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym odnoszące się do osób interesowanych, oraz do stron, odnoszą się również i do ich prawnych zastępców t. j. do osób, które z mocy przepisów prawa są powołane do zastępywania osób niezdolnych do działań prawnych lub nieobecnych (opiekun, kurator), — w odróżnieniu od pełnomocników osób interesowanych i stron, których uprawnienia do zastępywania tych osób opierają się na umowie tj. na udzielonym im pełnomocnictwie.

W związku z rolą zastępców prawnych w postępowaniu administracyjnym pozostaje przepis art. 13 o postępowaniu

art. 96 (wniosek o wznowienie postępowania), art. 102 (prawo strony do odszkodowania za uchylenie lub zmianę prawomocnej decyzji), art. 105 (ponoszenie przez stronę kosztów postępowania adm.), 107 (uiszczanie przez stronę opłat i należności i zwolnienie strony od ich poniesienia) art. 108 (sankcje karne).

[5]) Zob. art. „Zakres stosowania prawa o postępowaniu administracyjnym" w Nr. 9 „Gazety Administracji" str. 460.

administracyjnym postanawiający, że dla osób nieobecnych lub niezdolnych do działań prawnych, a nie mających zastępcy prawnego, może władza wystąpić do sądu z wnioskiem o wyznaczenie takiego zastępcy. Zakres uprawnień zastępców prawnych (kuratorów, opiekunów) oraz tryb ich ustanawiania unormowany jest w prawie opiekuńczym (dekret z 14 maja 1946, poz. 135 Dz. Ust.) i w przepisach wprowadzających to prawo (dekret z 14 maja 1946 r. poz. 136 Dz. Ust.) oraz w dekrecie z 21 maja 1946 r. o postępowaniu przed władzą opiekuńczą (poz. 140 Dz. Ust.).

Zdolność prawną i zdolność do działań prawnych osób interesowanych ocenia władza według prawa cywilnego (a więc obecnie według przepisów dekretu z 29 sierpnia 1945 r. o prawie osobowym — poz. 223 Dz. Ust. oraz przepisów wprowadzających to prawo — poz. 224 Dz. Ust.), o ile szczególne przepisy prawa administracyjnego nie stanowią inaczej, t. j. o ile przepisy takie nie zawierają odchyleń od norm ogólnych w kwestii zdolności prawnej, względnie zdolności do działań prawnych.

Zdolność prawna oznacza możność stania się podmiotem praw i obowiązków, zdolność zaś do działań prawnych oznacza możność samodzielnego dokonywania aktów prawnych, a więc składania oświadczeń woli ze skutkami prawnymi Można mieć zdolność prawną, a nie mieć zdolności do działań prawnych (np. dziecko może stać się właścicielem majątku, nie może jednak nabyć go drogą samodzielnego zawarcia odnośnej umowy).

Stronami mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Mogą nimi być jednak i stowarzyszenia zwykłe (niezarejestrowane) nie posiadające osobowości prawnej. Takie stowarzyszenia mogą być stronami w postępowaniu administracyjnym w zakresie swojej działalności statutowej i w granicach postanowień prawa o stowarzyszeniach. Podobnie osobami interesowanymi i stronami w postępowaniu administracyjnym w granicach przewidzianych w dekrecie o publicznej gospodarce lokalami mogą być „przedsiębiorstwa" nie posiadające osobowości prawnej, którym według dekretu powyższego służy prawo do przydziału lokalu użytkowego.

Osoby interesowane i strony, mogą dać się zastąpić w postępowaniu administracyjnym przez pełnomocnika przy tych czynnościach, przy których przepis prawny nie wymaga osobistego działania osoby interesowanej, względnie strony (np. przy przesłuchaniu). Przymusu adwokackiego rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym, ani inne przepisy prawa administracyjnego, nie przewidują.

Pełnomocnikiem może być każda osoba własnowolna, a więc posiadająca zdolność do działań prawnych, z wyjąt-

kiem osób trudniących się *zawodowo* zastępstwem stron bez posiadania do tego odpowiednich uprawnień. Natomiast *zawodowo* zastępstwem stron mogą trudnić się osoby posiadające takie uprawnienia, a więc adwokaci, oraz rzecznicy patentowi w zakresie swojej działalności przed Urzędem Patentowym.

Nie posiadają zaś uprawnienia do *zawodowego* trudnienienia się zastępstwem stron inne osoby, a więc np. właściciele biur pisania podań, lub tzw. obrońcy sądowi, mający tylko prawo do występowania w sądach na podstawie dekretu z dnia 8 lutego 1919 r. (poz. 205 Dz. Ust.). Aplikanci adwokaccy nie mają prawa do zawodowego trudnienia się zastępstwem stron na podstawie *bezpośrednio* udzielonego im pełnomocnictwa strony, mogą natomiast występować *jako substytuci swego patrona* (adwokata) posiadającego takie pełnomcnictwo.

Ustawa z 28 marca 1933 r. o biurach pisania podań, oraz o zakresie udzielania porad prawnych i prowadzenia cudzych spraw (poz. 269 Dz. Ust.) przewiduje sankcję karną za wykonywanie zawodu polegającego na udzielaniu porad prawnych, albo *na prowadzeniu cudzych spraw* w sadach i urzędach, bez posiadania wymaganego przez prawo upoważnienia.

Osoby takie, nie mające prawa do *zawodowego* trudnienia się zastępstwem stron, nie będą przez władze administracyjne dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze pełnomocników.

Co do formy pełnomocnictwa, to rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym przewiduje:

a) penomocnictwa *pisemne, oddzielnie sporządzone* z podpisem urzędownie lub notarialnie poświadczonym lub bez takiego poświadczenia, jeżeli tylko wiarogodność ich nie budzi wątpliwości;

b) pełnomocnictwa *nie sporządzone oddzielnie* lecz udzielone pełnomocnikowi przez osobę interesowaną w protokole lub podaniu, albo też stwierdzone przez władzę w formie adnotacji urzędowej w odnośnym akcie;

c) pełnomocnictwa *domniemane*, które rozporządzenie dopuszcza w sprawach mniejszej wagi, jeżeli zastępcami osób interesowanych są członkowie rodziny, osoby należące do wspólnego gospodarstwa domowego lub ich pracownicy, a władza administracyjna nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu uprawnienia do zastępstwa. W takich wypadkach władza *może nie żądać* od zgłaszającego się wykazania się pisemnym pełnomocnictwem. Może jednak takiego pełnomocnictwa zażądać, o ile ma wątpliwości, czy zgłaszający się istotnie może być uważany za upoważnionego przez osoby, w których imieniu się zgłasza

Pełnomocnictwo jest instytucją prawa cywilnego unormowaną w rozdz. VIII Kodeksu zobowiązań. Pełnomocnictwo może być każdego czasu odwołane lub ograniczone przez mocodawcę. Prócz wypadków odwołania pełnomocnictwa przez mocodawcę i zrzeczenia się odnośnych uprawnień przez pełnomocnika, wygasa ono ze śmiercią mocodawcy lub pełnomocnika, oraz z upływem czasu, na który zostało udzielone. Pełnomocnik może przenieść swoje uprawnienia z pełnomocnictwa na inną osobę t. j. substytuować w swoje miejsce inną osobę wtedy, gdy treść pełnomocnictwa go do tego upoważnia. Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym określa w art. 14 uprawnienia osób interesowanych, stron i pełnomocników do informowania się o biegu spraw, do przeglądania akt administracyjnych i pobierania z nich odpisów. Przepis ten wprowadza zasadę jawności postępowania administracyjnego, z pewnym ograniczeniem tej zasady odnośnie do osób interesowanych, nie będących stronami. Podczas gdy bowiem przyznaje on stronom prawo przeglądania akt administracyjnych i pobierania z nich odpisów — to osobom interesowanym nie będącym stronami i pełnomocnikom tych osób przyznaje on tylko prawo dowiadywania się o biegu sprawy t. j. o stanie, w jakim dana sprawa administracyjna się znajduje, względnie jak została załatwiona. Przepis powyższy przewiduje zarazem, że do udzielania odnośnych informacyj mają być wyznaczone w urzędach specjalne godziny.

Zasadę jawności postępowania administracyjnego przeprowadza rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym o tyle, o ile nie stoi jej na przeszkodzie wzgląd na tajemnicę urzędową.

Pojęcie tajemnicy urzędowej określa art. 24 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (poz. 164 Dz. Ust.), zaliczając do spraw objętych tą tajemnicą sprawy uznane wyraźnie za poufne oraz takie, których utrzymania w tajemnicy wymaga dobro publiczne albo inne względy służbowe. Decyzja, czy momenty te zachodzą, należy do swobodnego uznania władzy.

O ile chodzi o prawo osób interesowanych do uzyskania od władzy informacji o stanie sprawy, to jeżeli wzgląd na tajemnicę urzędową nie stoi na przeszkodzie, informacji odnośnej władza nie może odmówić.

Przeglądanie akt administracyjnych przez strony nastąpić może na podstawie zezwolenia władzy tylko w obecności urzędnika wyznaczonego przez naczelnika danego urzędu i obejmuje te akta administracyjne, które zdaniem władzy zawierają dane niezbędne dla strony, celem uzasadnienia jej

praw i interesów. Jakkolwiek rozporządzenie (art. 14 ust. 2) uzależnia przeglądanie akt administracyjnych od „zezwolenia władzy", to jednak z postanowienia tego bynajmniej nie wynika, by zezwolenie to miało być uzależnione od swobodnego uznania władzy. Przeciwnie — z brzmienia przepisu art. 14 wynika, że konieczność zezwolenia jest podyktowana tylko względami porządkowymi[5]) i że zezwolenia tego władza nie odmówi, o ile nie stoją na przeszkodzie względy na tajemnicę urzędową (ust. 5 art. 14), jeżeli tylko akta odnośne zawierają dane niezbędne zdaniem władzy do uzasadnienia praw i interesów strony.

Ocena jednak, czy akta dane takie zawierają, przysługuje władzy, nie zaś stronie.

Wreszcie, co do prawa strony do wydania jej odpisów z dokumentów, to wydanie ich (jeżeli wzgląd na tajemnicę urzędową nie stoi na przeszkodzie) uzależnione jest od zezwolenia władzy, które może być udzielone, o ile jest to dopuszczalne ze względu na interes publiczny.

Jeżeli więc wzgląd na interes publiczny nie przemawia przeciw wydaniu odpisu, to w konsekwencji zasady jawności postępowania przyjąć należy, że władza nie może odmówić stronie wydania go[1]).

Odmowne decyzje władzy w kwestii udzielenia osobom interesowanym informacji o biegu sprawy, oraz przeglądania akt administracyjnych i otrzymania odpisów przez strony musiałyby zgodnie z przepisem art. 75 ust. 2 zawierać prawne i faktyczne uzasadnienie. Decyzje w tych kwestiach mają charakter decyzji incydentalnych (art. 72 ust. 2), wobec czego nie służy przeciw nim oddzielne odwołanie, natomiast mogą one być zaskarżone tylko w odwołaniu od decyzji głównej (art. 14 ust. 4). W wypadku, gdyby taka odmowna decyzja została wydana po wydaniu decyzji głównej, a więc gdyby stronie po wydaniu decyzji głównej odmówiono przejrzenia akt lub wydania odpisu, wówczas zgodnie z ogólną zasadą w kwestii dopuszczalności odwołań od decyzji incydentalnych (art. 84) służyłoby od odnośnej decyzji odmownej oddzielne odwołanie.

UWAGA

W umieszczonym Nr 9 (wrześniowym) artykule o zakresie stosowania prawa o postępowaniu administracyjnym, w części opatrzonej podtytułem „Ograniczenia z art. 112" (str. 462) treść ustępu pod lit. b) wymaga zmiany wobec wejścia w życie

---

[5]) Iserzon — komentarz do postępowania administracyjnego, Kraków 1937, str. 45.

[1]) Iserzon 1. cit. str. 47.

z dniem 1 lipca 1946 r. postanowień dekretu z 16 maja 1946 r. o zobowiązaniach podatkowych (poz. 173 Dz. Ust.) oraz dekretu z tejże daty o postępowaniu podatkowym (poz. 174 Dz. Ust.).

Mianowicie według art. 1 tego ostatniego dekretu wprowadzone nim przepisy o postępowaniu podatkowym mają obecnie zastosowanie do postępowania w sprawach tak państwowych jak samorządowych podatków bezpośrednich, oraz opłat stemplowych i komunalnych opłat administracyjnych, tudzież specjalnych dopłat, przewidzianych w art. 10 oraz 13 — 16 dekretu z 20 marca 1946 r. o finansach komunalnych (poz. 129 Dz. Ust.).

Wobec tego obecnie do postępowania w sprawach bezpośrednich podatków oraz opłat komunalnych nie mają już zastosowania przepisy rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, lecz przepisy dekretu o postępowaniu podatkowym.

Ponadto do postępowania w sprawach podatków bezpośrednich państwowych i samorządowych, opłat stemplowych, komunalnych opłat administracyjnych i specjanych dopłat nie mają już zastosowania także przepisy rozdziałów I, II, i XVII rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, odnośne sprawy bowiem zostały unormowane w powołanym wyżej dekrecie o postępowaniu podatkowym. *B. M.*

DECYZJE W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

III

(Uzasadnienie decyzji — swobodne uznanie władzy. Wskazanie środka prawnego. Rzeczowa treść decyzji. Podanie decyzji do wiadomości. Sprostowanie decyzji).

U z a s a d n i e n i e. Podczas gdy np. austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym stanowi, że w uzasadnieniu decyzji należy w sposób jasny i zwięzły przedstawić wyniki postępowania wyjaśniającego, dalej względy, którymi władza kierowała się przy ocenie materiału dowdowego, wreszcie przyjęte na tej podstawie rozwiązanie kwestii prawnych, nasze prawo o postępowaniu administracyjnym mówi tylko, że decyzja powinna zawierać prawne i faktyczne uzasadnienie. To lapidarne ujęcie jednak całkowicie wystarcza jako wskazówka dla władzy jak należy ujmować uzasadnienie decyzji. Wynika z tego bowiem, że z uzasadnienia musi być widocznym na jakich przesłankach faktycznych i prawnych władza doszła do takiego właśnie rozstrzygnięcia w danej sprawie. Uzasadnienie powinno zatem przedstawiać tok rozumowania, który doprowadził organ orzekający do tej ostatecznej konkluzji, jaka znalazła swój wyraz w sentencji decyzji.

Nie każda jednak decyzja wymaga uzasadnienia. Z przepisów art. 75 prawa o postępowaniu administracyjnym wynika, że nie postrzeba uzasadniać decyzji, która w całej pełni uwzględnia żądania wszystkich osób zainteresowanych, biorących udział w postępowaniu jeżeli bowiem osoby te otrzymują wszystko czego żądały, nie mają żadnego interesu w tym aby dowiedzieć się diaczego władza uczyniła zadość ich żądaniom [1].

[1] Niemniej w praktyce przyjął się zwyczaj zaopatrywania w uzasadnienie także przychylnych decyzyj, o ile nie są one pozostawione całkowicie swobodnemu uznaniu władzy, a dotycza ważniejszych spraw. Zwyczaj ten ma tę dobrą stronę, że w razie kontroli orientuje władzę nadzorczą, jakimi motywami kierowała się kontrolowana władza załatwiając sprawę przychylnie dla stron.

Inaczej jednak sprawa się przedstawia, gdy decyzja jest w całości lub w części odmowna. Wówczas strona, która ma przecież prawo odwołania się do wyższej instancji lub też prawo skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, gdy jest to decyzja ostateczna, jest jaknajbardziej zainteresowana w poznaniu powodów, które skłoniły władzę do nieprzychylnego ustosunkowania się do jej żądań. Gdyby bowiem tych powodów nie znała, nie mogłaby w sposób przekonywujący walczyć z odmowną decyzją ani w instancji odwoławczej ani też w instancji kasacyjnej. Prawo odwołania czy też skragi stałoby się przeto w znacznej mierze iluzoryczne. To też nasze prawo o postępowaniu administracyjnym w obronie interesu stron postawiło jako zasadę, że decyzja chociażby tylko w części odmowna musi zawierać prawne i faktyczne uzasadnienie.

Od tej zasady prawo to dopuszcza tylko dwa wyjątki. Jeżeli mianowicie decyzja postawiona jest całkowicie swobodnemu uznaniu [2]) władzy, odmowna decyzja nie potrzebuje zawierać uzasadnienia, a wystarczy powłanie się tylko na podstawę prawną. W innych przypadkach swobodnego uznania, a więc w tych, w których władza nie ma całkowitej swobody decyzji, wolno władzy nie uzasadniać swej decyzji tylko wówczas, gdy ważny interes państwowy przemawia przeciwko bliższemu uzasadnieniu. Z wyjątkiem przeto tych dwóch przypadków decyzja odmowna musi zawsze zawierać prawne i faktyczne uzasadnienie.

Chcąc rozstrzygnąć w konkretnym przypadku, czy jego odmowna decyzja w myśl przytoczonych przepisów wymaga czy też nie wymaga uzasadnienia, organ orzekający zdać musi sobie sprawę, czy w danym przypadku ustawodawca pozostawił mu całkowitą swobodę decydowania według jego uznania, czy też to jego swobodne uznanie ograniczył i w jakim mianowicie kierunku.

Swobodne uznanie [3]). Teoria i praktyka dzielą działalność władza administracyjnej pod względem swobodnego uznania na trzy rodzaje: 1) działanie ustawowo skrępowane, w którym nie ma miejsca na swobodne uznanie władzy, ponieważ dany przepis

[2]) W ustawie użyto określenia „swobodna ocena". Jest ono nietrafne. Właściwsze jest „swobodne uznanie". Tego określenia używa nauka, a przeważnie także praktyka. Patrz np. Iserzon, „Swobodne uznanie a swobodna ocena" — Gazeta Administracji Nr 2 — 3 z 1946 r.

[3]) Kwestia swobodnego uznania omawiana jest szeroko w naszej literaturze. Patrz np.: **Binder** — „Ustawa o N. T. A." str. 71 — 72; **Hilarowicz** — „Ogólne zasady teorii administracji"; **Iserzon** — „Postępowanie administracyjne. Komentarz" 1937; **Jaworski W.** — „Nauka prawa administracyjnego"; **Taubenschlag** — „Swobodne uznanie władzy administracyjnej" — Głos Prawa 1934 str. 423; **Wachholz** — „Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym" — Gaz. Adm. i Pol. 1927 Nr 4 — 6; **Wasiutyński** — „Z powodu właściwości N. T. A." — Ruch Praw. i Ekonom. 1923 str. 592.

ustawowy wyraźnie określa co ma władza uczynić przy zainstnieniu pewnego stanu faktycznego, 2) działania na zasadzie uznania ograniczonego, przy którym ustawodawca „dopuszcza pracę twórczą organu administracji w kierunku bądź wykładni normy prawnej, bądź oceny wyników ustaleniu stanu faktycznego pod normę podpadającego, bądź w jednym i w drugim kierunku [4])" oraz 3) działanie na zasadzie swobodnego uznania, zachodzące wówczas, gdy władza działa „na podstawie wyraźnego lub domniemanego, zawartego w ustawie, upoważnienia do stanowienia aktu administracyjnego wedle swego mniemania w tym kierunku, jaki w danym przypadku i zakresie wymaga interes publiczny [4]). Jest to najszerszy rodzaj swobodnego uznania, określony w art. 75 prawa o postępowaniu administracyjnym jako calkowicie swobodna ocena. Ściśle rzecz biorąc i to całkowicie swobodne uznanie władzy jest również ograniczone, a mianowicie przez interes publiczny. Władzy bowiem nie wolno kierować się przy rozstrzyganiu spraw nigdy swoim upodobaniem, swoim widzimisię, lecz musi zawsze rozstygać zgodnie z interesem publicznym.

Jak już wspomniano, art. 75 odróżnia decyzje pozostawione całkowicie swobodnemu uznaniu władzy oraz inne przypadki swobodnego uznania, a więc decyzje, w których swobodne uznanie władzy jest ograniczone. Kiedy ma się do czynienia z pierwszą kategorią decyzyj a kiedy z drugą, wynika z treści przepisu ustawowego, stanowiącego materialną podstawę działania władzy. I tak np. ustawa o obywatelstwie Państwa Polskiego (poz. 44 Dz. Ust. z 1920 r.) przewiduje w art. 8, że nadanie obywatelstwa polskiego nastąpić może, jeżeli osoba pragnąca je uzyskać wykaże, że prowadziła nieposzlakowany tryb życia, przebywa stale od przynajmniej 10 lat w Polsce itd. Jest to przypadek, w którym decyzja pozostawiona jest całkowicie swobodnemu uznaniu władzy, ponieważ z przepisu ustawowego wynika, że nawet w razie wykazania przez wnioskodawcę, że czyni zadość wszystkim warunkom ustawowym, władza m o ż e lecz nie musi nadać mu obywatelstwo polskie.

Chcąc dać władzy swobodę decydowania według jej uznania ustawodawca używa takich zwrotów jak „władza może" lub „gdy względy dobra publicznego nie stoją na przeszkodzie" itp., o ile nie mówi expressis verbis, że władza decyduje według swobodnego uznania. W tych więc przypadkach władza wydając decyzję odmowną nie ma obowiązku jej uzasadniać, musi jednakże zawsze powołać się na podstawę prawną.

We wszystkich innych przypadkach odmowna decyzja musi zawierać prawne i faktyczne uzasadnienie, chyba że ważny inte-

---

4) Binder — „Ustawa o N. T. A.".

tes publiczny przemawia przeciwko bliższemu jej uzasadnieniu. Czy w konkretnym przypadku taki interes istnieje, ocenia władza sama i jakkolwiek powinna w swej decyzji zaznaczyć, że ważny interes państwowy nie pozwala na bliższe uzasadnienie, nie ma obowiązku wyjaśnić stronie jakiego rodzaju jest ten interes.

Decyzja odmowna, która wbrew przytoczonym zasadom nie zawiera uzasadnienia, narusza formy postępowania administracyjnego ze szkodą dla strony, gdyż brak uzasadnienia pozbawia stronę możności należytej obrony swych praw czy to w instancji odwoławczej, gdy chodzi o decyzję pierwszej instancji, czy też w instancji kasacyjnej, gdy chodzi o decyzję ostateczną. Na takim stanowisku stoi też Najwyższy Trybunał Administracyjny. W wyroku bowiem z 11. II. 1935 r.[5]) N. T. A. wywodzi, że „chociaż w danym przypadku władza w decyzji doręczonej stronie nie zamieściła motywów, to ponieważ motywy te były stronie znane i przez nią zaskarżone do N. T. A., nieumieszczenie motywów w decyzji nie ma w tym przypadku istotnego znaczenia, nie stanowi więc wadliwości postępowania". Z takiego ujęcia sprawy wynika niedwuznacznie, że Trybunał nie uchylił z powodu wadliwości postępowania decyzji, w której brak było uzasadnienia, jedynie z tego powodu, że w tym wyjątkowym przypadku motywy odmownej decyzji były stronie znane i przez nią zwalczane w skardze kasacyjnej. Gdyby strona motywów decyzji wskutek braku uzasadnienia nie znała, Trybunał byłby bez wątpienia decyzję uchylił uznając, że narusza ona formy postępowania ze szkodą dla strony.

Wskazanie środka prawnego. Według art. 82 od każdej decyzji głównej, wydanej w pierwszej instancji, służy stronie prawo odwołania się do instancji bezpośrednio wyższej. Wyjątek od tej zasady stanowią decyzje ostateczne [6]). Aby strona mogła skorzystać z tego swego prawa, władza obowiązana jest umieścić w końcu swej decyzji odpowiednie objaśnienie, które powinno wskazywać władzę wyższej instancji, do której należy skierować odwołanie, termin, w którym je wnieść należy, oraz tryb zaskarżenia (art. 76). Ponieważ art. 89 ust. 1 przewiduje, że odwołanie należy wnieść za pośrednictwem tej władzy, która decyzję wydała, tryb zaskarżenia w drodze odwołania jest zawsze jednakowy. Od obowiązku pouczenia o innym środku prawnym niż odwołanie lub skarga do wyższej instancji administracyjnej władza jest zwolniona. W szczególności przy decyzjach ostatecznych władza musi wprawdzie wyraźnie zaznaczyć, że decyzja jest

---

[5]) L. rej. 665 (ZW. 1013 A).

[6]) Patrz pierwszą część artykułu (Gazeta Administracji Nr 9).

ostateczna w administracyjnym toku instancji, lecz na tym obowiązek jej się kończy i władza nie objaśnia już strony, że od decyzji ostatecznej służy jej prawo wniesienia skargi do Najwyższego Ttrybunału Administracyjnego [7]).

Jeżeli władza zaniedba objaśnić stronę o przysługującym jej prawie odwołania się do wyższej instancji, zażądać od władzy, która 2 tygodni od chwili doręczenia decyzji zażądać od władzy, która ją wydała, udzielenia dodatkowo takiego objaśnienia, a termin dla wnienienia odwołania lub skargi do N. T. A. liczy się wtedy nie od dnia doręczenia decyzji lecz dopiero od dnia otrzymania przez stronę tego dodatkowego objaśnienia.W wyroku z 21. II 1936 (L. rej. 4819/32 ZW 1148 A) Najw. Trybunał Administracyjny stanął na stanowisku, że zarówno żądanie przez stronę objaśnienia jak i udzielenie go przez władzę wymagają formy pisemnej z tego powodu, że chodzi tu o ścisłe oznaczenie terminu, otwierającego stronie dalszy tok postępowania bądź w wyższej instancji administracyjnej bądź w Trybunale.

W razie zaś błędnego objaśnienia strony czy to co do terminu wniesienia odwołania czy też co do dalszego toku instancyj, błędne to objaśnienie nie może szkodzić stronie, która się do niego zastosowała.Jeżeli strona zgodnie z błędnym objaśnieniem władzy wniosła odwołanie w ciągu 30 dni, podczas gdy przepisy przewidują 14-dniowy termin odwoławczy, odwołanie to uważa się za wniesione we właściwym terminie Jeżeli zaś władza w objaśnieniu swym błędnie poda, że odwołanie wnieść należy np. w ciągu 7 dni, podczas gdy termin ten wynosi 14 dni, to i w tym przypadku błędne objaśnienie nie może szkodzić stronie, czyli że mimo odmiennego objaśnienia może ona wnieść odwołanie we właściwym — 14-dniowym — terminie.

---

7) Obowiązek taki istniał do czasu znowelizowania art. 76. ust. 2 prawa o post. adm. przez art. 2 pkt. 2 rozp. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej (poz. 976 Dz Ust. z 1934 r.). — Osobiście jestem zdania, że zniesienie tego obowiązku nie było słuszne Jeżeli bowiem strona w końcu decyzji dowiaduje się, że jest ona ostateczna, to nie orjentując się dobrze w przepisach obowiązujących zrozumie, że nie ma już środka prawnego, przy pomocy którego mogłaby starać się o zmianę tej decyzji. Jest więc poniekąd wprowadzona w błąd Wprawdzie teoretycznie każdy obywatel powinien znać obowiązujące przepisy, lecz wiemy, że w praktyce tak nie jest. Przyjęcie zaś tego teoretycznego założenia musiałoby konsekwentnie doprowadzić w danym przypadku do zniesienia również obowiązku władzy objaśnienia strony o jej prawie odwołania. Tej konsekwencji jednak przy nowelizacji nie wyciągnięto. Wydaje się, że przy nowelizowaniu ust. 2 art. 76 odegrał główną a może jedyną rolę wzgląd na przeciążenie Najw. Trybunału Administracyjnego. Ten wzgląd jest jednak — moim zdaniem — niewystarczający dla kasowania przepisu, którego celem było zapewnienie obywatelowi należytej obrony jego praw.

W przypadku, gdy władza błędnie objaśni stronę co do dalszego toku instancyj, a więc np. poda w swym objaśnieniu, że decyzja jest ostateczna, podczas gdy w rzeczywistości przysługuje od niej odwołanie, a strona wskutek tego zamiast odwołania do wyższej instancji administracyjnej wniesie skargę do Najw. Trybunału Administracyjnego, wówczas według judykatury N. T. A. [8]) to błędne objaśnienie stanowi istotną wadliwość postepowania uzasadniającą uchylenie zaskarżonej decyzji przez Trybunał. Jakkolwiek to stanowisko Trybunału spotkało się z krytyką niektórych autorów [9]), będących zdania, że N. T. A. nie ma podstaw do rozpatrywania tego rodzaju spraw względnie do uchylania tego rodzaju decyzji, sądzę, że pogląd Trybunału uznać należy za słuszny. Skoro bowiem władza określiła swoją decyzję jako ostateczną i strona wniosła skargę, to z uwagi na to, że wskutek omyłki władzy strona nie może ponieść szkody, decyzja ta pod względem możliwości wniesienia skargi a co za tym idzie również pod względem możności rozpatrywania tej skargi przez N. T. A., musi być traktowana tak jakby istotnie była ostateczną.

Jeżeli zaś zajdzie przypadek odwrotny, jeżeli więc władza błędnie objaśni stronę, że służy jej odwołanie, podczas gdy decyzja faktycznie jest ostateczna, wówczas — jak to orzekł N. T. A. [10]) władza wyższa, do której wniesione zostało odwołanie, powinna spowodować sprostowanie błędnego pouczenia o środku prawnym, a nie wolno jej ograniczyć się do pozostawienia odwołania bez rozpoznania. Teze swą uzasadnił Trybunał tym, że skoro błędne pouczenie o środkach prawnych nie może szkodzić stronie, która się do niego zastosowała, każda z władz powołanych do współdziałania czy to z mocy prawa, czy też na skutek niewłaściwego pouczenia strony przez władzę, która wydała już swoją decyzję, powinna w zakresie swej właściwości przyczynić się do usunięcia niekorzystnych dla strony skutków błędnego pouczenia. Skoro zaś w danym przypadku — wywodzi Trybunał — nie może być zastosowany przepis pkt. b. art. 77 prawa o post. admin. (przesłanie do instancji właściwej), władza wyższa, do której wpłynęło odwołanie, powinna spowodować sprostowanie błędnego pouczenia przez władzę niższą w tym sensie, że wydana przez nią decyzja jest ostateczną w toku instancji administracyjnych. Przez takie sprostowanie strona uzyskuje nowy termin do wniesienia skargi

---

8) Wyroki: z 19. XI. 1935 L. rej. 223/34-ZW 1138 S; z 17. IX. 1936 L. rej 8103/33-ZW 1220 A; z 29. IX. 1936 L. rej. 9467/33-ZW 1225 A.

uzasadniającą uchylenie zaskarżonej decyzji przez Trybunał. Jakkolwiek to stanowisko Trybunału spotkało się z krytyczną oceną

9) Patrz „Orzecznictwo Sądów Polskich“ Nr — 8 z 1936 str. 416. Gazeta Admin. i Policji z 1934 str. 16; Pokrzywnicki — „Postępowanie administr w świetle orzecznictwa N. T. A.“ — 1937 str. 33.

10) Wyrok z 30. IV. 1936 L. rej. 3812/34-ZW 1186 A.

kasacyjnej, ponieważ termin ten liczy się od dnia doręczenia sprostowania decyzji.

Jak widzimy, w szeregu wymogów ustawowych co do formy decyzji administracyjnych znajdują się zarówno takie, których naruszenie na ogół nie ma dla strony większego znaczenia i wskutek tego nie stanowi zazwyczaj istotnej wadliwości postępowania, są jednak i takie, które muszą być bezwzględnie zawsze przez władzę orzekającą zachowane. Do tych ostatnich należą: powołanie się na podstawę prawną, uzasadnienie decyzji w przypadkach, w których prawo o postępowaniu administracyjnym tego wymaga i pouczenie o środkach prawnych względnie przy decyzjach ostatecznych oznaczenie ich jako takich. Niezazachowanie przez władzę któregokolwiek z tych zasadniczych wymogów czyni decyzję tak dalece wadliwą, że w razie skargi do N. T. A. musi być ona przez niego uchylona.

Rzeczowa treść decyzji. Pod względem rzeczowym decyzja główna powinna załatwić całkowicie sprawę, która jest przedmiotem rozpatrzenia przez władzę. Musi więc rozpatrzeć i załatwić wszystkie istotne wnioski strony innych osób zainteresowanych, o ile osoby te zgłosiły jakieś wnioski w toku postępowania. Nie zawsze jednak sprawa jest tego rodzaju, że można ją załatwić w całości w jednej decyzji. Jeżeli sprawa wymaga lub dopuszcza podzielenie jej na części, a podział taki jest zdaniem władzy celowy, wówczas mogą być wydane decyzje załatwiające oddzielnie poszczególne części sprawy, skoro jej całość nie dojrzała jeszcze do rozstrzygnięcia (art. 78).

W przypadkach gdy decyzja nakłada na stronę obowiązek jakiegoś świadczenia (np. dostarczenie podwody z tytułu szarwarku) lub też stworzenie pewnego określonego stanu (np. wyremontowania budynku grożącego zawaleniem się), powinien być w niej oznaczony termin, w którym obowiązek ten ma być przez stronę dopełniony (art. 79). Decyzja taka może jednocześnie zawierać zagrożenie, że w razie niewypełnienia nałożonego obowiązku w wyznaczonym terminie, zastosowany będzie określony środek przymusowy (np. grzywna lub też wykonanie na koszt zobowiązanego), przewidziany w rozporządzeniu Prezydenta Rzplitej o postępowaniu przymusowym w administracji (poz. 342 Dz. Ust. z 1928 r.).

Podanie decyzji do wiadomości stronie. Decyzja może być stronie podana do wiadomości w sposób dwojaki, albo przez ustne ogłoszenie albo też przez doręczenie na piśmie. Doręczenie decyzji na piśmie stanowi regułę, a musi nastąpić, jeżeli decyzja wydawana jest w nieobecności strony a także w przypadkach, w których poszczególne ustawy przewidują ten

właśnie sposób podawania decyzyj do wiadomości ston; ustne ogłoszenie decyzji jest wówczas niewystarczające i — jak to orzekł N. T. A. [11]) — stanowi oczywistą wadliwość postępowania powodującą uchylenie decyzji w razie jej zaskarżenia.

Ustnie wolno władzy ogłosić stronie swą decyzję tylko wtedy gdy strona jest obecna przy jej wydawaniu, a więc np. gdy ogłoszenie następuje bezpośrednio po przeprowadzeniu przez władzę ustnej rozprawy (art. 45). Musi być wtedy spisany odpowiedni protokół (art. 19 ust. 2 pkt. d.). Protokół ten, który winien być podpisany także przez stornę, stanowi dowód, że decyzja została jej podana do wiadomości, zastępuje więc doręczenie decyzji na piśmie. Strona ma jednakże prawo zgłoszenia natychmiast po ustnym zakomunikowaniu jej decyzji (a więc nie później np. następnego dnia), żądania, aby ogłoszona ustnie decyzja doręczona jej została na piśmie. Jeżeli takie żądanie zgłosi, za dzień doręczenia decyzji uważa się dzień, w którym została ona doręczona stronie na piśmie, a nie dzień, w którym nastąpiło ustne jej ogłoszenie, chyba że decyzja jest natychmiast wykonalna, czy to na podstawie odnośnego przepisu ustawowego (np. decyzja ostateczna [12]), czy też dlatego, że jest ona zgodna z żądaniem wszystkich stron, czy też z tego powodu, że strony zrzekły się prawa wniesienia odwołania (co musi być zaprotokułowane), czy wreszcie dlatego, że władza z uwagi na interes publiczny lub wyjątkowo ważny interes strony nadała swej decyzji natychmiastową wykonalność (art. 87 ust. 3).

S p r o s t o w a n i e d e c y z j i. Na wypadek gdyby doręczona stronie decyzja zawierała błędy pisarskie lub rachunkowe albo inne oczywiste omyłki, art. 81 przewiduje, że władza może je każdego czasu sprostować z urzędu lub na wniosek strony. Istotę błędów pisarskich, rachunkowych i innych oczywistych omyłek wyjaśnił Najwyższy Trybunał Administracyjny [13]) w tym sensie, że błąd rachunkowy oznacza omyłkę w wykonaniu działania matematycznego np. w dodawaniu lub dzieleniu, zaś błąd pisarski oznacza widoczne, wbrew zamierzeniu władzy niewłaściwe użycie wyrazu, widocznie mylną pisownię, albo widoczne niezamierzone opuszczenie jednego lub więcej wyrazów itp. Przy sprostowaniu błędu pisarskiego albo rachunkowego chodzi wobec tego o zmianę poszczególnej części tekstu orzeczenia, ujętej widocznie wskutek przeoczenia sprzecznie z tym, co zostało niedwuznacznie wyrażone w orzeczeniu. Jeżeli wobec tego w art. 81 upoważniono

---

[11]) Wyrok z 12. II. 1934 r. L. rej. 2166/31 — O. P. A. 690.

[12]) Skarga do N. T. A. nie wstrzymuje bowiem wykonania zaskarżonej decyzji (art. 62 ust. 1 prawa o N. T. A. — poz. 806 Dz. Ust. z 1932 r.

[13]) Wyrok z 13. I. 1932 r. L. rej. 8534/30-ZW 478 A — patrz **Pokrzywnicki** „Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa N. T. A.“ 1937 str. 40

władzę do prostowania błędów pisarskich i innych oczywistych omyłek, to miano na myśli tylko omyłki, które co do istoty swej stoją na równi z błędami pisarskimi lub rachunkowymi, a zatem tylko omyłki polegające na tym, że w decyzji wyrażono coś, co widocznie jest niezgodne z myślą wyrażoną niedwuznacznie przez władzę, a zostało wypowiedziane tylko przez przeoczenie, niewłaściwy dobór słów itp. — Zmiana wyrażonego w decyzji postanowienia, chociażby nawet powziętego wskutek błędu czyli wskutek tak mylnego wyobrażenia o stanie faktycznym albo prawnym, pod pojęcie sprostowania błędu czy omyłki, których dotyczy art. 81, nie podpada.

S. T.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

W Nr 55 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 310 — dekret z 13. IX. 1946 o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej.— Zasadnicze przepisy tego dekretu omówione zostały w ogłoszonym jednocześnie artykule „Ewolucja stosunku Państwa do t. zw. volkdeutschów". Tutaj ograniczymy się przeto do podkreślenia pewnych odrębności w postępowaniu zawartych w dekrecie. — O pozbawieniu obywatelstwa i wysiedleniu z kraju decyduje wbrew ogólnej zasadzie nie ta władza, w której okręgu dana osoba ma miejsce zamieszkania lub pobytu, lecz ta władza administracji ogólnej pierwszej instancji, do której odnośny wniosek zgłosi organ bezpieczeństwa publicznego. Jedynie gdy chodzi o pozbawienie obywatelstwa i wysiedlenie członków rodziny (współmałżonków i nieletnich dzieci) tej osoby, orzeczenie wydaje władza, w której okręgu ci członkowie rodziny mają miejsce zamieszkania lub pobytu, lecz oczywiście tylko wówczas, jeżeli orzeczenie takie nie zostało już wydane także co do członków rodziny przez tę władzę, do której wpłynął wniosek organu bezpieczeństwa. — Również zbrew ogólnej zasadzie, że od decyzji władzy administracyjnej, wydanej w pierwszej instancji, służy stronie odwołanie do bezpośrednio wyższej instancji administracyjnej, od decyzji orzekającej pozbawienie obywatelstwa nie służy stronie odwołanie, a może ona w ciągu 7 dni zażądać tylko skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego. Jest to więc analogia z postępowania karno - administracyjnym (art. 640 i nast. kodeksu postępowania karnego — poz. 781 Dz. Ust. z 1932 r.). Właściwym do orzekania jest sąd okręgowy, w którego okręgu znajduje się siedziba władzy, która wydała orzeczenie. Sąd orzeka postanowieniem (nie wyrokiem) w takim samym składzie jak o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa t. j. jednego sędziego jako przewodniczącego i dwóch ławników. Powstaje kwestia, czy i jaki środek prawny służy na to postanowienie. Dekret nie daje na to odpowiedzi. Ponieważ jednak ustawodawca, odstępując od

wspomnianej ogólnej zasady, wprowadził dla spraw pozbawienia obywatelstwa inny tryb postępowania, i to analogiczny do trybu postępowania w sprawach karno-administracyjnych, sądzę, że przepisy tego postępowania powinny być stosowane także gdy chodzi o środek prawny na orzeczenie sądu. Chociaż więc sąd orzeka postanowieniem, a nie wyrokiem, jestem zdania, że stronie służy kasacja do Sądu Najwyższego (art. 649 kpk). — Trzecią wreszcie odrębnością w postępowaniu jest to, że orzeczenia o zajęciu i przepadku majątku, wydawane w związku z pozbawieniem pewnej osoby obywatelstwa, wykonywane są nie przez administracyjną władzę egzekucyjną (starostę) i podległe mu organy (art. 7 i 8 rozporz. Prez. z 22. III. 1928 r. — poz. 342 Dz. Ust.), ani też przez komornika w przypadku przejścia sprawy do sądu okręgowego, lecz przez urzędy likwidacyjne, przewidziane w dekrecie o majątkach opuszczonych i poniemieckich. (poz. 87 Dz. Ust.). Zarządzenie co do wykonania egzekucji wydaje starosta wzgl. prokurator. Urzędy likwidacyjne działają więc w tym przypadku zamiast zwykłych organów egzekucyjnych.

poz. 311 — dekret z 8. X. 1946 r. o ustanowieniu „Śląskiego Krzyża Powstańczego".

poz. 312 — dekret z 8. X. 1946 r. — nowelizuje art. 5 ustawy o uprawnieniach do wykonywania czynności felczerskich (poz. 396 Dz. Ust. z 1921 r.), pozwalając osobom uprawnionym do tych czynności na wykonywanie ich w całym kraju.

poz. 313 — dekret z 17. X. 1946 r. — uchyla szereg ustaw zaborczych z dziedziny odpowiedzialności za wypadki w ruchu kolejowym, samochodowym itd.

poz. 314 — rozporządzenie Ministra Przemysłu z 8. X. 1946 r.— ustala siedziby i właściwość miejscową okręgowych urzędów górniczych.

poz. 315 — rozporządzenie Ministra Pracy i Op. Społ. z 18 X. 1946 r. — uznaje maszynistów wyciągowych przy głównych szybach zjazdowych i wyciągowych w kopalniach węgla za pracowników umysłowych.

poz. 316 — rozporządzenie Ministra Zdrowia z 19. X. 1946 r. — w sprawie rejestracji pracowników służby zdrowia. — Jest to rozporządzenie wykonawcze do dekretu z 10. VIII. 1945 r. (poz. 235 Dz. Ust.).

poz. 317 — rozporządzenie Ministra Żeglugi i Handlu Zagranicznego z 21. X. 1946 r. — upoważnia Generalnego Inspektora Rybołówstwa Morskiego do regulowania w drodze rozporządzeń połowu szprota, uchylając jednocześnie obowiązujący dotąd zakaz połowu (poz. 186 Dz. Ust. z 1946 r.).

W Nr 56 Dziennika Ustaw ogłoszona została pod

poz. — 318 — ustawa z 20. IX. 1946 r. o planowaniu inwestycji oraz o planie sfinansowania inwestycji na okres od 1. IV. 1946 do 31. XII. 1946 r. — Wydatki na inwestycje przewidziane są wyskości 40 miliardów 440 milionów zł, a znajdą pokrycie ze środków państwowych w wysokości 13.384.500 000 zł z średnioterminowych kredytów bankowych w wysokości 24.779.700.000 zł, a z własnych środków inwestorów w wysokości 2.240.000.000 zł.

W Nr 57 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 319 — dekret z 11. X. 1946 r., zawierający prawo rzeczowe.

poz. 320 — dekret z 11. X. 1946 r., zawierający prawo o księgach wieczystych.

poz. 321 — dekret z 11. X. 1946 ., zawierający przepisy wprowadzające oba te prawa.

W Nr 58 Dziennika Ustaw ogłoszone zostało pod

poz. 322 — zarządzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej z 12. IX. 1946 r. — wyznacza wybory do Sejmu Ustawodawczego na 19. I. 1946 r.

W Nr 59 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 323 — dekret z 16. X. 1946 r. o Straży Pocztowej.

poz. 324 — dekret z 17. X. 1946 r. — znosi specjalne sądy karne, wprowadzone dekretem z 12. IX. 1944 r. (poz. 21 Dz. Ust.). Sprawy należące dotąd do właściwości tych sądów załatwiają obecnie sądy okręgowe w składzie przewidzianym w dekrecie o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (poz. 192 Dz. Ust. z 1946 r.) t.j. jednego sędziego jako przewodniczącego i dwóch ławników.

poz. 325 — dekret z 17. X. 1946 r. — nowelizuje dekret o Najwyższym Trybunale Narodowym (poz. 45 Dz. Ust. z 1946 r.)

poz. 326 — rozporządzenie Ministerstwa Skarbu z 23. X. 1946 r. o poborze scalonego podatku obrotowego od sprzedaży benzyny motorowej.

poz. 327 — obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z 31. X. 1946 r. — zawiera jednolity tekst dekretu o Najwyższym Trybunale Narodowym.

W Nr 60 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 328 — dekret z 8. X. 1946 r. o prawie spadkowym.

poz. 329 — dekret z 8. X. 1946 r. — zawiera przepisy wprowadzające prawo spadkowe.

poz. — 330 — dekret z 31. X. 1946 r. o dodatku naukowym do uposażenia. — Uchylając poprzednie przepisy (poz. 22 D. Ust. z 1946 r.), dekret ten wprowadza dodatek naukowy w wysokości 300% dla profesorów itd. szkół akademickich i wyższych szkół nieakademickich, 250% dla pomocniczych sił naukowych itd. i 150% dla innych pracowników naukowych.

poz. 331 — dekret z 31. X. 1946 r. — nowelizuje dekret o służbie wojskowej nadterminowych i podoficerów zawodowych (poz. 233 Dz. Ust. z 1945 r.).

poz. 332 — dekret z 31. X. 1946 r. — upoważnia „Polskie Koleje Państwowe" do zaciągnięcia kredytu towarowego w wysokości 65 milionów koron szwedzkich.

poz. 333 — rozporządzenie Rady Ministrów z 17. X. 1946 r. — wprowadzenia zmiany w tabeli stanowisk w urzędach (poz. 90 Dz. Ust. z 1944 r.).

poz. 334 — rozporządzenie Rady Ministrów z 17. X. 1946 r. — wyłącza gminę miejską Słupia z powiatu włoszczowskiego (wojew. kieleckiego) i włącza ją do powiatu jędrzejowskiego.

poz. 335 — rozporządzenie Ministra Oświaty z 4. X. 1946 r. — podwyższa 10-ciokrotnie opłaty archiwalne.

poz. 336 — rozporządzenie Ministra Poczt i Telegrafów z 22 X. 1946 r. — reguluje wysyłanie przesyłek listowych i telegramów oraz przeprowadzanie rozmów telefonicznych w sprawach wyborów do Sejmu za opłatą ryczałtową.

W Nr 61 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 337 — ustawa z 22 IX. 1946 r. o ratyfikacji uchwały o poprawkach do Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy.

poz. 338 — ustawa z 22. IX. 1946 r. o ratyfikacji konwencji w sprawie regulowania oczek sieci rybackich i wymiarów ryb, podpisanej w Londynie 5. IV. 1946 r.

poz. 339 — dekret z 13. IX 1946 r. — nowelizuje ustawę o układach zbiorowych pracy przewidując, że układowi zbiorowemu, który ma objąć gospodarstwa rolne, nadaje moc powszechnie obowiązującą Minister Pracy i Op. Społ. w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych.

poz. 340 — dekret z 12. IX. 1946 o organizacji komisyj ziemskich.

poz. 341 — dekret z 13. XI. 1946 r. o daninie narodowej na zagospodarowanie Ziem Odzyskanych.

W Nr 62 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy·

poz. 342 — dekret z 15. XI. 1946 r. o zajęciu majątku państw pozostających z Państwem Polskim w stanie wojny w latach 1939 do 1945 r. i majątku osób prawnych i obywateli tych państw oraz o zarządzie przymusowym nad tymi majątkami.— Wymieniony majątek ulega z mocy prawa zajęcia i poddaniu zarządowi przymusowemu. Wyjątek stanowią zobowiązania powstałe ze stosunków handlowych i finansowych po 8. V. 1945 r., a także majątek, który z mocy przepisów szczególnych przeszedł już lub przejdzie na własność Państwa. Zarząd przymusowy sprawują instytucje wyznaczone przez Ministra Skarbu. Z majątku zajętego Państwo zaspokoi przede wszystkim swoje roszczenia do danego państwa, a może też zaspokoić roszczenia polskich osób prawnych i obywateli polskich do tego państwa, do jego osób prawnych i jego obywateli.

poz. 343 — rozporządzenie Rady Ministrów z 24. X. 1946 r. — określa, jakie przedsiębiorstwa należy uważać za wielkie i średnie przedsiębiorstwa przemysłu włókienniczego w rozumieniu ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (poz. 17 Dz. Ust. z 1946 r.).

poz. — 344 — rozporządzenie Ministrów Pracy i Op. Społ., Zdrowia, Przemysłu, Odbudowy, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 6. XI. 1946 r. o ogólnych przepisach dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. — Rozporządzenie to normuje w sposób szczegółowy jak powinny być urządzone i utrzymane zakłady pracy z uwagi na bezpieczeństwa i higienę pracy.

W Nr 63 Dziennika Ustaw ogłoszone zostały następujące przepisy:

poz. 345 — dekret z 8. XI. 1946 r. o postępowaniu niespornym z zakresu prawa rzeczowego. — Normuje on zarząd rzeczy wspólnej, wyznaczanie zarządcy rzeczy obciążonej użytkowaniem, upoważnienie sądowe przy użytkowaniu wierzytelności, stwierdzenie zasiedzenie własności nieruchomości i praw rzeczowych ograniczonych oraz wygaśnięcia tych praw przez przedawnienie, umorzenie hipoteki i zniesienie współwłasności.

poz. 346 — dekret z 8. XI. 1946 r. o postępowaniu spadkowym.

poz. 347 — rozporządzenie Rady Ministrów z 17. X. 1946 r. — reguluje tryb udzielania koncesji na zakładanie nowych przedsiębiorstw w gałęziach przemysłu przejętych przez Państwo.

p o z. 348 — rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16. XI. 1946 r. — zawiera r e g u l a m i n wewnętrznego u r z ę d o w a n i a sądów grodzkich w s p r a w a c h s p a d k o w y c h.

W Nr 64 D z i e n n i k a U s t a w ogłoszone zostały następujące przepisy:

p o z. 349 — dekret z 24. X. 1946 r. nowelizuje ustawę o z a s t a w i e r e j e s t r o w y m na maszynach i aparatach (poz. 394 Dz. Ust. z 1939).

p o z. 350 — dekret z 8. XI. 1946 r. — podwyższa z a o p a t r z e n i e pieniężne i n w a l i d ó w wojennych i wojskowych.

p o z. 351 — dekret z 8. XI. 1946 r. o P a ń s t w o w e j R a d z i e K o m u n i k a c y j n e j.

p o z. 352 — dekret z 8.XI.1946 r. o przywróceniu mocy obowiązującej przepisowi rat. 54 s t a t u t u B a n k u P o l s k i e g o.— Artykuł ten dotyczy czynności bankowych.

p o z. 353 — dekret z 8. XI. 1946 r. — znosi o p ł a t y o d ż a r ó w e k na Fundusz Pracy.

p o z. 354 — dekret z 8. XI. 1946 r. — upoważnia Ministra Zdrowia do powołania tymczasowych organów i z b l e k a r s k i c h, l e k a r s k o-d e n t y s t y c z n y c h i a p t e k a r s k i c h.

p o z. 355 — dekret z 12. XI. 1946 r. — nowelizuje kilka przepisów ustawy o m o n o p o l u s p i r y t u s o w y m, opodatkowaniu kwasu octowego itd.

p o z. 356 — dekret z 12. XI. 1946 r. o p o b o r z e r e k r u t a na rok 1946 r.

p o z. 357 — rozporządzenie Rady Ministrów z 17. X. 1946 r. — przekazuje c z y n n o ś c i zniesionych i z b r o l n i c z y c h bądź Ministrowi Rolnictwa i Ref. Roln., bądź wojewódzkim władzom administracji ogólnej, bądź Związkowi Samopomocy Chłopskiej.

p o z. 358 — rozporządzenie Rady Ministrów z 31. X. 1946 r.— wprowadza p u b l i c z n ą g o s p o d a r k ę l o k a l a m i w Kielcach i Częstochowie.

p o z. 359 — rozporządzenie Rady Ministrów z 31. X. 1946 r. — wprowadza p u b l i c z n ą g o s p o d a r k ę l o k a l a m i na obszarze województw śląskiego i wrocławskiego oraz w niektórych powiatach województw krakowskiego, poznańskiego i olsztyńskiego.

p o z. 360 — rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 7. XI. 1946 r. — ustala w wykonaniu dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich (poz. 87 Dz. Ust. z 1946 r.) o r g a n i z a c j ę i zakres działania u r z ę d ó w l i k w i d a c y j n y c h.

p o z. 361 — rozporządzenie Ministrów Administracji Publ. i Ziem Odzyskanych z 4 XI. 1946 r. — ustala którzy z członków organów wykonawczych i pracowników związków samorządu terytorialnego mają prawo do korzystania z u l g t a r y f o w y c h

na państwowych środkach komunikacyjnych. — Jest to rozporządzenie wykonawcze do dekretu z 28. VI. 1946 r. (poz. 226 Dz. Ust.).

poz. 362 — rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z 9. XI. 1946 r. — podwyższa trzykrotnie opłaty za czynności urzędu stanu cywilnego i władz nadzorczych.

poz. 363 — rozporządzenie Ministra Pracy i Op. Społ. z 9. XI 1946 r. — ustala tymczasowo wysokość świadczeń rentowych w ubezpieczeniu społecznym.

poz. 364 — rozporządzenie Ministra Skarbu z 23. XI. 1946 r. — przesuwa na 15 stycznia 1946 r. termin pierwszego losowania Premiowej Pożyczki Odbudowy Kraju.

W Nr 65 Dziennika Ustaw ogłoszone zostało pod

poz. 365 rozporządzenie Ministra Skarbu z 31. X. 1946 r. — reguluje w wykonaniu dekretu o postępowaniu podatkowym (poz. 174 Dz. Ust. z 1946 r.) prowadzenie ksiąg handlowych, uproszczonych i podatkowych.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

„Rada Narodowa“ — tygodnik — Warszawa, ul. Wiejska 6 (Numery 43/44, 45/46 i 47 za listopad br.).

Nr. 43/44 (podwójny) zawiera między innymi interesujący artykuł Kazimierza Mamrota „Rola prawnika w samorządzie i radach narodowych“, w którym autor podnosi, że nowe formy ustrojowe samorządu, a zwłaszcza rady narodowe, wymagają współpracy specjalnie uzdolnionego czynnika fachowego, świadomego zadań jakie stoją przed nowym demokratycznym ustrojem, a posiadającego prócz wyrobionej linii społecznej i zdolności organizacyjnych — również i wykształcenie prawnicze. Rola prawnika w nowym samorządzie, to nie tylko praca fachowca obeznanego z przepisami prawa i techniką stosowania pojęć prawnych, ale równocześnie i rola społecznika, wychwytującego z terenu zjawiska faktyczne, aby je w prawnym ujęciu przekazać wyżej, aż tam, gdzie zdobędą charakter normy ogólnej, nierzadko ustawowej. Autor na szeregu przykładów wskazuje na szczególne kierunki działalności rad narodowych, wymagające współpracy prawników, odpowiadających powyższym wymaganiom. Z innych artykułów w tym zeszycie wmienić należy: Jerzego Bojańczyka „Ustrój samorządu terytorialnego w Anglii“, St. Rybickiego „Zagadnienie czwartego sektora samorządowego“, Dr. Tadeusza Gołębiewskiego „Gospodarcze i społeczne znaczenie reformy rolnej“, Inż. Zofii Łupińskiej „Tegoroczna akcja siewna“, Ireny Kozakowskiej „O potrzebie rozbudowy wychowania przedszkolnego“ i Zygmunta Branowitzera „Spółdzielnie zdrowia w Polsce“.

Nr. 45/46 poświęcony Ziemiom Odzyskanym zawiera następujące artykuły: E. Bobrowej „Ziemie Odzyskane“, w którym autorka wskazuje na historyczne związki tych ziem z Polską, dalej Adama Bielskiego „Ustrój rolny i osadnictwo na Ziemiach Odzyskanych“, Dr. Tadeusza Gołębiewskiego „Elementy produkcji rolniczej na Ziemiach Odszykanych“, H. Sierakowskiego „Odbudowa portów i przemysłu na Ziemiach Odzyskanych“, Eugeniusza Ziółkowskiego „Drugi Zjazd przemysłowy Ziem Odzyskanych“,

Zygmunta Branowitzera „Uzdrowiska Pomorza i Śląska“, Dr. Z. Grodzkiego „Oświata i Kultura na Ziemiach Odzyskanych“, H. Kurkowskiej „Problemy mazurskie“, H. K. „Kłopoty Pomorza Zachodniego“, Antoniny Spandowskiej „Orka na ugorze“ (z działalności dolnośląskiej Woj. Rady Narodowej), Anny Dębek „Powiat, który nie widział wojny“ (rzut oka na powiat Kłodzki). Ponadto zeszyt zawiera przegląd działalności dolnośląskich rad narodowych, rezolucję działaczy Śląska Opolskiego uchwaloną na Zjeździe w Opolu dnia 18 sierpnia 1946 r. oraz przegląd wydawnictw odnoszących się do Ziem Odzyskanych.

Nr. 47 „Rady Narodowej“ otwiera przemówienie Prezydenta Bieruta, wygłoszone dnia 29 października 1946 r. na konferencji przewodniczących Woj. Rad Narodowych na temat „Czynnik rzeczywistej demokratyzacji władzy państwowej“. Numer zawiera dalej artykuły: Mariana Rybickiego „Udział partii politycznych w działalności rad narodowych“, Inż. Zofii Łupińskiej „Walka z plagą myszy“, Kazimierza Biskupskiego „Ubiegły rok w pracy rad narodowych“ (Referat na III Konferencji Przewodniczących Woj. Rad Nar.), Antoniny Spandowskiej „Rachunek sumienia“ (artykuł w związku z wspomnianą wyżej Konferencją), oraz K. Sobótki „O koordynacji kontroli rad narodowych z kontrolą administracyjną władz państwowych“.

„Demokratyczny Przegląd Prawniczy“ Nr. 9—10 (za wrzesień i październik 1946 r.).

Zeszyt zawiera artykuł Henryka Świątkowskiego „Nowa Konstytucja Jugosławii“, przedstawiający historię powstania i treść nowej Konstytucji Federacyjnej Narodowej Republiki Jugosławii i wskazujący na zasadnicze zmiany i przeobrażenia, jakie zaszły w Jugosławii i znalazły swój wyraz w nowej Konstytucji, stanowiącej wspaniałą kartę wolności, postępu i dobrobytu bohaterskich narodów tej republiki.

Antoni Landau i Czesław Wasilkowski omawiają „Zagadnienie tzw. Volksdeutschów w świetle prawa“. Dr. Jan Wasilkowski w artykule „Zagadnienia ogólne nowego prawa cywilnego“ daje próbę sformułowania wniosków de lege ferenda w zakresie najogólniejszych zagadnień nowego prawodawstwa cywilnego, a mianowicie w kwestii prawa zwyczajowego, kwestii tzw. luk w przepisach prawnych, oraz w kwestii granic ochrony praw prywatnych. Seweryn Szer w artykule „Nowe prawo rzeczowe“ daje ogólną charakterystykę tego prawa i prawa o księgach wieczystych.

Ponadto w zeszycie ogłoszono artykuły: Stefana Bancerza „Wymiar sprawiedliwości w świetle narady krajowej prawników PPR“,

Mariana Muszkata „Zagadnienie popularyzacji prawa“ i Dr. Manfreda Lachsa „Reforma studiów prawniczych a zagadnienie pomocy prawnej ludności“. Pozatem bogaty dział informacyjny i sprawozdawczy dopełniają całości numeru.

„Życie Gospodarcze“ dwutygodnik — Nr. 23/24a specjalny, poświęcony zagadnieniom spółdzielczości.

Bogaty zeszyt tego wydawnictwa zawiera artykuły następujących autorów:

Szczepanik Adam — „O pełniejszy styl spółdzielczy“, Szwalbe Stanisław — „Rozmowa“, Żerkowski Jan — „Społeczne podłoże spółdzielczości“, Rapacki Adam — „Sektor wiążący“, Dr. Rączkowski Stanisław — „Struktura ruchu spółdzielczego w Polsce“, Zakrzewski T. — „Dorobek spółdzielczości polskiej“, Chromik Stanisław — „Spółdzielczość jako czynnik regulujący problemy polskiego modelu gospodarczego“, Kaltenberg Piotr — „Spółdzielczość a planowanie gospodarcze“, Rozwadowski Adam — „Wychowanie spółdzielcze w Polsce“, Marszałek Leon — „Społem“ — „Centrala gospodarcza polskiej spółdzielczości“ Skrowron Egbert — „Produkcja społeczna“, Niczman Marian — „Kontrola społeczna w „Społem“, Kokoszkiewicz L. — „Spółdzielczość samopomocy chłopskiej“, Pawłowski Ludwik — „Spółdzielczy aparat pieniężno-kredytowy“, Dominko Józef — „Spółdzielczość spożywców“, Durkacz P. — „Spółdzielnie handlu rolniczego“, Podymniak M. — „Spółdzielczość pracy w Polsce“, Zawada Jan — „Spółdzielczość księgarsko-wydawnicza w Polsce“, Piróg Wojciech — „Społeczne Przedsiębiorstwo Budowlane w pracy spółdzielczej i budowlanej“, Gandecki Antoni — „Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce“, Monasterska B. — „7000 spółdzielni uczniowskich“, Karwowski Bolesław — „Odbudowa spółdzielni wojskowych“, Dr. Zieleniewski Jan — „Spółdzielczość w handlu zagranicznym“, Modes Aleksander — „Spółdzielczość na Slasku przed 1939 r.“, T. Z. — „Spółdzielczość na Ziemiach Odzyskanych“, Reinschmidt Leon — „Pionierzy i działacze ruchu spółdzielczego w Polsce“, Jasiński Józef — „Spółdzielczość na szerokim świecie“, Dr. Surzycki Stefan — „Spółdzielczość buduje pokój świata“, Mańkowski Józef — „Na fali“.

Ponadto zeszyt zawiera zestawienie głosów prasy o spółdzielczości i podaje obszerną bibliografię z tej dziedziny. Zeszyt uzupełniają tablice podające strukturę organizacyjną Związku Rewizyjnego Spółdzielni R. P. oraz mapa podająca sieć placówek handlowych Związku gospodarczego spółdzielni R. P. „Społem“ na całym obszarze Państwa.

„Gaz, woda i technika sanitarna". Nr. 8 za listopad 1946 r. Listopadowy numer tego miesięcznika zawiera szereg artykułów fachowych mogących zainteresować zwłaszcza zarządy miejskie, a między innymi artykuł inż. Stanisława Wojnarowicza „Trzyletni plan inwestycyjny w dziedzinie wodociągów i kanalizacji", oraz inż. Zygmunta Rudolfa i inż. Ludwika Paluchowskiego „Miejskie Zakłady użyteczności publicznej a trzyletni plan odbudowy kraju". W numerze tym ogłoszono też „Wytyczne do projektowania wodociągów i kanalizacji" — opracowane w Polskim Komitecie Normalizacyjnym.

„Poradnik pracownika społecznego" Nr. 18 (1—15 grudnia 1946 r.).

Numer zawiera między innymi artykuły: Juliana Podoskiego „Przemysł Ziem Odzyskanych", Stefana Askanasa „Rzeka Odra w planie trzyletnim" oraz Witolda Wudela „Technika Polska a plan trzyletni".

„Wiadomości Statystyczne".

Ukazały się zeszyty: 15 i 16 (za październik) oraz 17 (z 5 listopada).

„Społem" — dwutygodnik — organ Związku Rewizyjnego Spółdzielni R. P. (Warszawa, Kopernika 30).

Ukazał się Nr. 21—22 (za listopad), który zawiera między innymi artykuł Edmunda Szuberta „Spółdzielczy instytut naukowy", Ziemowita Andrzejewskiego „Akcja uspołeczniania rzemiosła", Tadeusza Zakrzewskiego „Dorobek spółdzielczości na Ziemiach Odzyskanych".

KSIĄŻKI NADESŁANE.

Dr. Jerzy Starościak — Administracyjny ustrój Polski. Warszawa 1947 (104 str.).

W jasnym, zwięzłym wykładzie przedstawił autor w powyższej pracy ustrój naszych władz administracyjnych rządowych i samorządowych. Wyjaśniwszy na wstępie podstawowe pojęcia związane z ustrojem administracyjnym, a więc pojęcie organu administracyjnego, urzędu, władzy, urzędnika administracyjnego, kompetencji, administracji publicznej, następnie systemu koncentracji (centralizacji), decentralizacji, hierarchicznej budowy władz, oraz zasady systemu kolegialnego i monokratycznego w administracji — przeszedł autor w dalszych rozdziałach książki do omówienia ustroju administracyjnego Polski. W szczególności omówił autor wytyczne dla tego ustroju zawarte w Konstytucji marcowej,

obecny podział terytorialny Państwa i ustrój władz centralnych następnie zaś przedstawił ustrój rządowych władz administracji lokalnej i przeszedł do omówienia ustroju samorządu terytorialnego. Samorządowi temu poświęcił autor kilka rozdziałów książki, przedstawiając jego pojęcie i genezę, systemy zarządu lokalnego w Europie (z uwzględnieniem angielskiego i radzieckiego) oraz zasady, na których oparty jest samorząd terytorialny u nas, następnie rolę i zakres działania rad narodowych, ustrój gromady, gminy wiejskiej i miejskiej, samorządu powiatowego, wojewódzkiego oraz związków międzykomunnalych. W osobnych rozdziałach omówił autor pokrótce samorząd zawodowy i gospodarczy, oraz nadzór nad samorządem, kładąc nacisk na uprawnienia nadzorcze, przysługujące radom narodowym wyższych stopni nad podporządkowanymi im hierarchicznie radami stopnia niższego.

Osobny rozdział poświęcił autor instytucjom wykonywującym funkcje zlecone administracji publcznej, podkreślając nowość koncepcji wyręczania administracji państwowej przez instytucje (stowarzyszenia, spółdzielnie, zakłady, przedsiębiorstwa, fundacje) na podstawie zlecenia władzy administracyjnej. W koncepcji tej, jak dotąd niezbyt jeszcze skrystalizowanej, widzi autor jedną z form decentralizacji administracji publicznej prowadzącą do „uspołecznienia administracji".

Końcowy rozdział książki poświęcił autor ogólnemu omówieniu zagadnienia kontroli nad administracją i odpowiedzialności urzędników za ich działalność urzędową.

Uwzględnienie w pracy autora w pierwszym rzędzie ustroju i działalności administracji samorządowej, a natomiast bardziej ogólne ujęcie organizacji administracji rządowej tłumaczy się tym, że praca ta jest skrótem wykładów autora, wygłoszonych na kursach samorządowych, zorganizowanych przez Biuro Prezydialne K. N. R., które z natury rzeczy wymagały szczególnego uwzględnienia spraw ustroju samorządowego.

Książka Dr. Starościaka, oparta na gruntownej znajomości przedmiotu, omawiająca w przejrzystym układzie sprawy administracyjnego ustroju Polski, poruszająca najważniejsze związane z tym ustrojem zagadnienia na tle aktualnego stanu prawnego, niewątpliwie przyczyni się do pogłębienia znajomości tej dziedziny, a zarazem zwróci uwagę na nowe formy i koncepcje w dziedzinie ustrojowej, dotąd jeszcze w literaturze niedostatecznie oświetlone, albo nawet w ogóle nieomówione. Jest ona wydawnictwem bardzo pożytecznym i znalaźć powinna jak najszersze rozpowszechnienie.

Ludwik Osiecki — Samorząd Terytorialny Województwa Krakowskiego — Zarys organizacji i gospodarki — postulaty. Kraków 1946 r. (35 str.).

Nakładem Wojewódzkiego Związku Samorządowego w Krakowie wydane zostało w powyższej broszurze sprawozdanie z działalności Wydziału Wojewodzkiego i Wydziału samorządowego, złożone na sesji Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia 28 sierpnia 1946 r. przez Naczelnika Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego, Ludwika Osieckiego.

Wydanie drukiem tego sprawozdania (uchwalone jednomyślnie przez Wojewódzką Radę Narodową), należy uznać za bardzo pożyteczne, umożliwia ona bowiem ogarnięcie całokształtu działalności samorządu terytorialnego Województwa Krakowskiego w okresie jego tworzenia i konsolidowania, tudzież jego dotychczasowych osiągnięć i postulatów na przyszłość.

Autor w sprawozdaniu swoim poruszył zarazem szereg istotnych zagadnień związanych z działalnością samorządu, podkreślając między innymi, że właściwy podział funkcji pomiędzy administracją rządową a samorządową oraz pomiędzy poszczególnymi szczeblami i rodzajami samorządu w zależności od ich charakteru, zasobów materialnych i przygotowania, a ponadto świadomość kompetencyj i obowiązków organów samorządowych i powiązanie ich w jedną ustrojową harmonijnie działającą całość, wysuwają się na czoło rozważań w tej materii. Wskazuje przy tym autor na niedostateczne zżycie się poszczególnych organów ustrojowych związków samorządowych z nowymi formami ustrojowymi i na niepełne jeszcze zgranie współpracy rad narodowych, jako organów stanowiących i kontrolnych, z wydziałami powiatowymi, jako organów wykonawczych i zarządzających, oraz na wydane przez Wydział Samorządowy dyrektywy i zarządzenia mające na celu sharmonizowanie tej współpracy.

Ze sprawozdania powyższego, przedstawiającego wyczerpująco całokształt działalności samorządu terytorialnego Województwa Krakowskiego, wynika, że samorząd ten mimo trudnych warunków pracy, może wylegitymować się pozytywnymi wynikami tej pracy.

Zbigniew Nowotarski — Instytucja „recours pour excès de pouvoir“ w francuskim prawie administracyjnym — z przedmową prof. U. J. Dr. Jerzego Stefana Langroda — Kraków 1947 r. (74 str.).

Jest to praca doktorska autora, który zginął w czasie ostatniej wojny. Oddając ją jako pracę swego ucznia do rąk czytelników, zaopatrzył ją prof. Langrod przedmową, w której podkreślił, jak wielkie nadzieje na przyszłość rokował autor i wskazał zarazem na walory powyższej pracy.

Przedmiotem jej jest instytucja „skargi z powodu przekroczenia władzy" (recours pour excès de pouvoir) w sądownictwie administracyjnym francuskim.

Po omówieniu ustroju administracyjnego Francji i stosunku administracji do sądownictwa administracyjnego, które na gruncie francuskim jest częścią administracji, przedstawił autor organizację i kompetencje sądów administracyjnych francuskich, po czym zajął się omówieniem instytucji „recours pour excès de pouvoir", przedstawiając kolejno ewolucję, jakiej ona z biegiem czasu ulegała, tak że obecnie może ona opierać się na zarzucie niekompetencji władzy, zarzucie naruszenia prawa formalnego, naruszenia prawa materialnego lub tzw. „obejścia upoważnienia" („détournement de pouvoir"). Następnie przedstawił autor warunki dopuszczalności tej skargi, wskazując, że prócz prawomocnych decyzyj administracyjnych, może być przedmiotem zaskarżenia także i bezczynność (milczenie) władzy, dalej przedstawił warunki legitymacji czynnej do skargi, oraz jej prawne podstawy omawiając je kolejno i dając wszechstronne oświetlenie odnośnych zagadnień.

Wydanie powyższej pracy ma doniosłe znaczenie, poświęcona jest ona bowiem zagadnieniom, które dla nas, zwłaszcza obecnie, mają dużą aktualność w związku ze sprawą reaktywacji sądownictwa administracyjnego, tak że zwrócenie uwagi na ich znaczenie i wskazanie, w jakim kierunku postępuje w demokratycznym ustroju francuskim ewolucja tegoż sądownictwa, może niejedną wątpliwość przy rozpatrywaniu odnośnych zagadnień wyjaśnić i usunąć.

Andrzej Banach i Ignacy Różański — Akty Stanu Cywilnego — dekret — rozporządzenie wykonawcze — wzory — Komentarz, Kraków 1946 r. Księgarnia Powszechna (157 str.).

Nakładem Księgarni Powszechnej ukazał się Komentarz do dekretu z 25 września 1945 r. — prawo o aktach stanu cywilnego w opracowaniu A. Banacha i Ign. Różańskiego.

Prócz tekstu tego dekretu podali autorzy również przepisy wprowadzające prawo o aktach stanu cywilnego, rozporządzenie wykonawcze do tego prawa (umieszczając przepisy tego rozporządzenia przy poszczególnych artykułach dekretu) oraz wzory odnośnych aktów urzędowych.

Poszczególne postanowienia dekretu zaopatrzyli autorzy szczegółowymi, gruntownie opracowanymi wyjaśnieniami, w których uwzględnili wiążące się z daną kwestią inne przepisy prawne i omówili zagadnienia mogące nasunąć się przy stosowaniu w praktyce przepisów nowego prawa.

Szczegółowe opracowanie komentarza, przejrzysty układ treści, dodanie wzorów odnośnych aktów urzędowych i szczegółowego skorowidza, ułatwiającego zorientowanie się w materiale, składają się na to, że komentarz powyższy okaże się niewątpliwie przydatnym podręcznikiem w praktyce.

Dr. Ignacy Różański — Prawo osobowe — postępowanie o ubezwłasnowolnienie, postępowanie o uznanie za zmarłego i o stwierdzenie zgonu — Komentarz. Kraków 1946 r. Księgarnia Powszechna (200 str.).

W pracy swej podał autor tekst dekretu z 29 sierpnia 1945 r. o prawie osobowym, oraz przepisów wprowadzających to prawo, dalej ustawy z 2 sierpnia 1926 o prawie właściwym dla stosunków prywatnych międzynarodowych, następnie dekretu z 29 sierpna 1945 r. w sprawie postępowania o uznanie za zmarłego i o stwierdzenie zgonu, wreszcie dekretu z tejże daty w sprawie postępowania o ubezwłasnowolnienie.

Przepisy odnośne zostały zaopatrzone obszernymi, szczegółowo opracowanymi wyjaśnieniami komentatorskimi, przy czym autor przytoczył również niektóre motywy ustawodawcze do poszczególnych przepisów.

Komentarz autora oparty na gruntownej znajomości przedmiotu, uwzględniający również odnośną literaturę, odznacza się przejrzystym układem, a dokładnie opracowany skorowidz ułatwia korzystanie z książki.

KRONIKA

Urlopy pracowników państwowych. W celu wprowadzenia jednolitej praktyki w udzielaniu urlopów pracownikom państwowym zostały ustalone okólnikiem Prezesa Rady Ministrów Nr 33 z dnia 10. IX. 1946 r. podanym do wiadomości wojewodów w okólniku Ministra Admin. Publ. Nr 50 z dnia 11. XI. 1946 r., następujące zasady:

I. Urlopy wypoczynkowe

1) Prawo do korzystania z urlopu wypoczynkowego przysługuje wszystkim pracownikom państwowym stałym, prowizorycznym i kontraktowym. Prawo do pierwszego urlopu wypoczynkowego powstaje po przesłużeniu w służbie państwowej co najmniej jednego roku.

2) Pracownicy państwowi, którzy korzystali już z urlopu w roku ubiegłym, mają prawo do urlopu wypoczynkowego w roku bieżącym niezależnie od czasu, jaki upłynął od ukończenia urlopu zeszłorocznego.

3) Wymiar urlopu nie może przekraczać dni 30-tu bez względu na ilość lat służby.

4) Do wymiaru urlopu wypoczynkowego wlicza się wszystkie urlopy udzielone pracownikowi w ciągu roku, z wyjątkiem krótkich nieprzenoszących jednorazowo 3 dni urlopów dla załatwienia ważnych spraw osobistych, rodzinnych i majątkowych

5) Do pracowników kontraktowych stosuje się analogicznie przepisy obowiązujące dla pracowników o charakterze publicznoprawnym, o ile w umowach o pracę umieszczona jest odpowiednia klauzula. W przeciwnym razie stosuje się przepis art. 2 ustawy z dnia 16. V. 1922 r. (Dz. Ust. R. P. Nr 40 poz. 334), (2 tygodnie urlopu wypoczynkowego po upływie półrocznej nieprzerwanej pracy).

6) Za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe nie należy się żadne wynagrodzenie. Przy układaniu planu urlopów wypoczynkowych winny być brane w rachubę prócz letniej również i inne pory roku.

II. Urlopy z ważnych względów publicznych.

Ocena, co należy zaliczyć do tych ważnych względów publicznych należy do władzy służbowej. Przewidywanie z góry takich wypadków jest trudne. Obecnie jednak życie społeczno-polityczne uzasadnia potrzebę udzielania następujących urlopów

1) płatny urlop w celach szkolenia może być udzielony na prośbę zainteresowanego pracownika na czas dłuższy niż 2 miesiące w celu dokończenia nauki w szkole, przygotowania się i przystąpienia do egzaminów oraz uczestnictwa w kursach specjalnych.

2) płatny urlop dla prac w Związku zawodowym udzielany na wniosek Głównego Zarządu Związku.

3) urlop dla prac. w stronnictwach i organizacjach politycznych. Do wymienionych prac może władza udzielać pracownikom dłuższych urlopów bezpłatnych.

Pełnienie przez Prezydentów miast funkcji starostów grodzkich: Wobec wątpliwości, podnoszonych przez wojewodów co do zakresu i sposobu pełnienia przez prezydentów miast funkcyj starostów grodzkich, Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr 51 z dnia 12. XI. 1946 r. wyjaśniło co następuje:

1) Dekret z dnia 23. XI. 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr 14, poz. 74), poruczając prezydentom miast pełnienie funkcyj starostów grodzkich i ustalając w tym zakresie ich podległość służbową wojewodom (art. 29), nie przewidział tworzenia odrębnych jednostek organizacyjnych np. pod postacią starostw grodzkich i nie określił zasad organizacji tych funkcyj w obrębie miast. Z drugiej strony obowiązujące dotąd przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19. I. 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. R. P. Nr 80 poz. 555 z 1936 r.) przewidują (art. 76, (art. 76, ustęp 2), iż w razie przekazania wszystkich lub poszczególnych funkcyj starostów grodzkich zarządom w miastach, stanowiących samoistne powiaty dla celów administracji rządowej, zarządy miejskie spełniają powyższe funkcje przy pomocy urzędników miejskich, którzy im w tym zakresie podlegają. — Wprawdzie przepis ten był przewidziany na wypadek, gdy Rada Ministrów przekaże odpowiednie funkcje zarządom miast (art. 76, ust. 1), a obecnie przekazanie to — i to w całości (wszystkie funkcje) nastąpiło wprost z mocy art. 29 dekretu z dnia 23. XI 1944 r., to jednak okoliczność ta z istoty swej nie wywiera wpływu na organizacyjne skutki tego przekazania. — Tym samym należy wnioskować, iż sposób zatrudnienia personelu miejskiego, jak i organizacja tego personelu, jako pomocniczego, dla umożli-

wienia zarządom miejskim, względnie Prezydentom miast wywiązania się z obciążających ich funkcji administracji rządowej, stanowią wewnętrzną sprawę organizacyjną zarządu miejskiego.

2) W następstwie tych przepisów dotychczasowe starostwa grodzkie, jako jednostki organizacyjne administracji rządowej muszą ulec likwidacji, którą wojewodowie winni przeprowadzić. Zatrudnionych w nich funkcjonariuszów państwowych, o ile nie przejdą do służby samorządowej bądź z tego powodu, że sami na to nie wyrażą zgody, bądź też z powodu nieprzyjęcia ich do tej służby przez zarządy miejskie — należy zatrudnić w administracji państwowej, a gdyby to nie było możliwe — zwolnić ze służby pastwowej na zasadzie art. 10 dekretu z dnia 14. V. 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. R. P. Nr 22 poz. 139). Stosowne wnioski o przeniesienie funkcjonariuszów z uposażeniem według grupy VII względnie wyższych, oraz ewentualne wnioski o zwolnienie należy nadesłać do Ministerstwa.

3) Przekazanie funkcyj starostów grodzkich prezydentom miast oczywiście nie zmieniło charakteru prawnego załatwiania spraw, jako należących do zakresu administracji rządowej, co znalazło dobitny wyraz w powołanym art. 29 dekretu przez podkreślenie służbowej podległości wojewodzie prezydentów miast w zakresie załatwiania tych spraw. — Okoliczność ta nakłada na zarządy miejskie obowiązek unormowania trybu postępowania we wspomianych sprawach tak, aby zapewnione zostały sprawność załatwiania, tok instancji, oraz nadzór ze strony wojewodów z tytułu zwierzchnictwa służbowego.

Ulgi podatkowe dla repatriantów. Układy zawarte we wrześniu 1944 r. między P. K. W. N. a Rządami Litewskiej, Białoruskiej i Ukraińskiej Socjalistycznych Republik Rad zawierają postanowienia, że w latach 1944 i 1945 wszystkie osoby przesiedlone z tych republik do Polski będą zwolnione od podatków państwowych, a zaległości w tych podatkach będą im umorzone. — W związku z tym Ministerstwo Skarbu pismem z dnia 23. VIII. 1945 r. Nr D. V./25076/1/8/13/45 zleciło wszystkim izbom i urzędom skarbowym dokonanie odpowiednich umorzeń i zwolnień .

Wobec odmiennej struktury związków samorządu terytorialnego nie można było zastosować na wzór Ministerstwa Skarbu generalnego zwolnienia repatriantów od podatków komunalnych, tym bardziej, że ciężkie położenie finansowe samorządu na to nie pozwalało i w dalszym ciągu nie pozwala.

Nie mniej jednak sytuacja gospodarcza repatriantów domaga się przyjścia im z pomocą również przez zastosowanie przede

wszystkim dopuszcalnego w ramach obowiązujących przepisów umorzenia, a następnie ulg w daninach samorządowych. Z powyższych względów Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr. 54 z dnia 13.XI..46 r. poleciło wojewodom stosować:

1) umorzenie w trybie art. 35 ust. 4 dekretu z dnia 16.V.46 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. R. P. Nr. 27 poz. 173) zaległości w podatkach komunalnych za lata 1944/45,

2) ponadto stosowanie przez analogię ulg, przewidzianych w § 95 projektowanego rozporządzenia wykonawczego do dekretu z dnia 20.III.1946 r. o podatkach komunalnych, odnoszącym się do Ziem Odzyskanych, a w szczególności obniżenie podatku gruntowego za pierwszy rok podatkowy o 80%, gdy repatriant objął w posiadanie gospodarstwo rolne przed dniem 1 kwietnia roku podatkowego i całkowite zwalnianie od podatku w danym roku podatkowym, gdy objęcie gospodarstwa rolnego nastąpiło po dniu 1 kwietnia i

3) gdy nie miały miejsca ulgi, wymienione w p. 2 — jak najszersze stosowanie ulg, przewidzianych w art. 12 ust. 2 dekretu z dnia 20.III.1946 r. o podatkach komunalnych (Dz. U. R. P. Nr 19 poz. 128).

Danina Narodowa — zarządzenia. W związku z uchwaleniem dekretu o Daninie narodowej na zagospodarowanie Ziem Odzyskanych, Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikami Nr. 56 i 57 z dnia 21.XI.1946 r. wskazało wojewodom, jakimi zasadami należy się kierować przy wykonywaniu tego dekretu.

Zadaniem władz administracji ogólnej jest dołożenie wszelkich starań, by zarządy miejskie i gminne wykonały najdokładniej, i w oznaczonych terminach wszystkie zadania, które nakłada na nie dekret o Daninie, a w szczególności:

1) sporządzenie wykazów podatników podatku gruntowego i podatku od nieruchomości, podlegającym Daninie narodowej,

2) doręczenie wykazów komisjom obywatelskim Daniny narodowej i odbiór po dokonaniu wymiaru.

Dalsze punkty wyż. wymienionych okólników omawiają technikę i zakres działania władz administracji ogólnej i organów samorządu terytorialnego przy poborze Daniny narodowej.

Końcowe punkty okólnika Nr 57 nakładają na wojewodów obowiązek:

1) uświadomienia ogółu obywateli o specjalnych korzyściach dobrowolnej wpłaty Daniny do dnia 31 grudnia 1946 r., w którym to wypadku korzystają oni z bonifikaty w wysokości 25%, czyli, że wpłacając w tym terminie 3/4 należności wywiązują się całkowicie z obowiązku uiszczenia należności, i

2) nadsyłania Ministerstwu Administracji Publicznej przez wojewodów w ściśle określonych terminach właściwych sprawozdań o przebiegu i wynikach akcji Daniny narodowej.

Podział wpływów podatku gruntowego. W myśl art. 5 ust. 1 Dekretu z dnia 20.III.1946 r. o finansach komunalnych (Dz. U. R. P. Nr. 19 poz. 129) z podziału wpływów podatku gruntowego przypada:

1) Państwu 20%
2) Pow. Związkowi samorządowemu 35%
3) Woj. Związkowi samorządowemu 5%
4) Komunalnemu Fund. Poż. Zapom. 5%
5) Gminie . . . . reszta

Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr. 58 z dnia 23.XI.46 r. wyjaśniło wojewodom, że przy obliczaniu przypadających Państwu 20% nie bierze się pod uwagę kwot podatku gruntowego, wpłaconego przez podatników, wymienionych w art. 10 ust. 3 i 4 dekretu z dnia 20.III.46 r. o podatkach komunalnych (Dz U. R. P. Nr. 19 poz 128). Do tej kategorii podatników zalicza się Skarb Państwa, Związki Samorządowe oraz ich przedsiębiorstwa ponadto instytucje ubezpieczeń społecznych, zakłady opiekuńcze związki zawodwe oraz osoby prawne, których dochód, zgodnie ze statutem jest obracany w całości na cele ogólnej użyteczności, naukowe, oświatowe, kulturalne, sportowe i dobroczynne, a wreszcie ośrodki kultury rolnej.

Jednocześnie Ministerstwo przypomniało wojewodom, że na podstawie art. 29 ust. 1 dekretu o finansach komunalnych — część wpływów, przypadająca Państwu, została przekazana w latach podatkowych 1946 i 1947 r. Komunalnemu Funduszowi Pożyczkowo-Zapomogowemu. Ponadto zwrócono uwagę, że przy odprowadzaniu do właściwych urzędów skarbowych sum, przypadających zarówno na rzecz Państwa, jak i dla Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego winny zarządy gmin przestrzegać 10-dniowego terminu, ustalonego w art. 5 ust. 3 dekretu o finansach komunalnych.

Okólnik podaje przykładowo sposób podziału wpływów z podatku gruntowego między uprawnionych uczestników.

Realizacja zaległych świadczeń rzeczowych. Mając na uwadze znaczne zaległości świadczeń rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa i samorzadu, należne od rolników i przeznaczone do zaspokojenia potrzeb ludności miast w dziedzinie aprowizacji, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 25.X.1946 r. L. dz. IV.AA/5244/46, podkreśliło konieczność wziecia przez władze administracji ogólnej aktywnego udziału w akcji

ściągania zaległych świadczeń, oraz położyło nacisk na konieczność osobistego zainteresowania się tą sprawą kierowników tych władz.

Opierając się na zarządzeniu Ministerstwa Aprowizacji i Handlu z dnia 17.VII.1946 r. (Dz. Urzęd. M-wa A. i H. Nr. 11 poz. 59) Ministerstwo Administracji Publicznej w piśmie okólnym z dnia 31.X.1946 r. L. dz. III.-SA/S/6014/46, wskazało, że gminne rady narodowe są obowiązane ściągnąć na własny koszt zaległości w obowiązkowych dostawach ziemiopłodów z r. 1945/46 z wyjątkiem warzyw w terminie do dnia 1.XII.46 r. (zboże) względnie 1.XI.46 (ziemniaki). Ściągnięte zaległości mają być użyte na potrzeby gospodarcze, społeczne i oświatowe gminy, a w pierwszym rzędzie na pokrycie potrzeb siewnych w r. 1946/47. Gminy opieszałe nietylko nie korzystają z powyższych uprawnień, lecz nadto nie będą mogły korzystać ani z dotacji przyznawanych z funduszów Skarbu Państwa ani z zapomóg z funduszu pożyczkowo-zapomogowego.

Wyznaczenie urzędu stanu cywilnego, właściwego do wpisywania aktów stanu cywilnego, sporządzonych za granicą, oraz postanowień sądowych o uznaniu osoby za zmarłą, lub o stwierdzeniu zgonu. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 31.X.1946 r. Nr. IV.ASC.2878/46 zawiadomiło wojewodów, że wyznaczyło na podstawie art. 27 i 79 ust. 1 prawa o aktach stanu cywilnego (Dz. U. R. P. Nr. 45 poz. 272 z 1945 r.) Urząd Stanu Cywilnego Warszawa-Śródmieście (Obwód I) jako właściwy do wypisywania do prowadzonych przez ten Urząd ksiąg stanu cywilnego:

a) aktów stanu cywilnego, sporządzonych za granicą oraz,

b) postanowień sądowych o uznaniu osoby za zmarłą, lub o stwierdzeniu zgonu w wypadkach, gdy ostatniego miejsca zamieszkania w Polsce osoby, której akt dotyczy, nie było, lub jest ono nieznane.

Akcja wymiaru podatku gruntowego za r. 1946. Ministerstwo Administracji Publicznej w piśmie okólnym z dnia 15.XI.1946 r. L. dz. III SF. 6576/46 podało do wiadomości wojewodów oraz prezydentów m. st. Warszawy i m. Łodzi uchwałę Rady Ministrów z dnia 3.X.1946 r. w sprawie nadzoru władz skarbowych nad akcją wymiaru i poboru podatku gruntowego.. Uchwała powyższa miała na celu objęcie fachowej kontroli i nadzoru ze strony aparatu skarbowego z uwagi na większe doświadczenie i dotychczasową praktykę władz skarbowych w tym zakresie. Pismo okólne zwraca uwagę na konieczność udzielania władzom skarbowym wszelkich danych dotyczących akcji wymiaru i poboru podatku gruntowego

oraz ścisłego stosowania zarządzeń i zaleceń wydanych przez te władze w tym przedmiocie, wreszcie zauważą, że odnośne konferencje informacyjno-instrukcyjne mogą być zwoływane przez kierowników urzędów skarbowych jedynie za pośrednictwem wojewodów i starostów.

Udział władz administracji w przygotowaniu wyborów do Sejmu Ustawodawczego. Pismem okólnym z dnia 15.XI.1946 r. L. dz. II-P-4069/46, Ministerstwo Administracji Publicznej podało do wiadomości i wykonania okólnik Prezesa Rady Ministrów wydany w porozumieniu z Ministrami Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z dnia 14.XI.1946 r. w sprawie udziału władz administracyjnych w przygotowaniu wyborów do Sejmu Ustawodawczego.

Zapomogi i pożyczki z komunalnego funduszu pożyczkowo-zapomogowego. Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 15.XI.1946 r. Nr. III.-SF-6703/46 zwróciło się do wojewodów o wydanie zarządzenia:

1) aby wnioski związków samorządowych o udzielenie pożyczek i zapomóg z K. F. P. Z. były przedkładane z zachowaniem drogi służbowej;

2) by wydziały samorządowe urzędów wojewódzkich dokładnie analizowały stan finansowy i potrzebę pomocy dla związku samorządowego ubiegającego się o pożyczkę lub zapomogę z K. F. P. Z. i przedstawiały odnośne podania z wyczerpującą opinią i wnioskiem konkretnym co do wysokości pomocy.

3) by w tych sprawach zaniechano wszelkich interwencji w Ministerstwie, jako zbędnych i niecelowych z uwagi, że decyzje o przyznaniu zapomogi lub pożyczki K. P. Z. wydaje Komisja tego Funduszu.

Podania przedstawiane z pominięciem tych wskazówek będą bezwzględnie zwracane.

Obowiązki zarządów gmin i urzędów stanu cywilnego w zakresie postępowania podatkowego. Według informacyj, otrzymanych z Ministerstwa Skarbu niektóre zarządy gmin miejskich i wiejskich nie wypełniają, albo wypełniają w sposób niewłaściwy obowiązki nałożone art. 114 dekretu z dnia 16.V.1946 r. o postępowaniu podatkowym (Dz. U. R. P. Nr. 27 poz. 174).

W myśl cytowanego artykułu zarządy gmin obowiązane są dostarczać właściwym urzędom skarbowym do końca miesiąca za miesiąc ubiegły miesięczne wykazy przypadków zgonu.

Wykazy sporządza urząd stanu cywilnego na podstawie księgi akt zejścia, umieszczając w nich dane personalne, dotyczące osoby zmarłej. W ten sposób wypełnione wykazy gmina uzupełnia

w miarę możności informacjami, dotyczącymi majątku osoby zmarłej oraz podaje ewentualne dane o spadkobiercach (legatariuszach) Wykazy te gmina przesyła w terminach wyżej podanych urzędowi skarbowemu właściwemu według siedziby gminy.

Ponieważ prawidłowe i terminowe wypełnianie powyższych obowiązków posiada dla władz skarbowych doniosłe znaczenie, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 20.XI.46 r. Nr. ASC. 5654/46 prosiło wojewodów o wydanie stosownych poleceń zarządom gmin i urzędom stanu cywilnego.

W końcu pismo okólne nadmienia, że druków wyż. wymienionych wykazów na żądanie zainteresowanych gmin dostarczać powiny właściwe urzędy skarbowe.

Sprawa należytego doręczania przez gminy pism i wezwań sądowych. Wobec stwierdzenia, że niektóre zarządy gminne nie wykonują należycie obowiązków, dotyczących doręczania pism i wezwań sądowych, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 28.XII.46r. Nr. III. S.A.J. 6611/46, skierowanym do wojewodów, wskazało na konieczność prawidłowego doręczania wymienionych pism, oraz terminowego zwrotu dowodów doręczeń władzom sądowym.

Z RESORTU ODBUDOWY

Normy wynagrodzeń za prace inżynierskie w zakresie instalacji wewnętrznych.

Minister Odbudowy wydał okólnikiem Nr. 31 z dn. 28.XI.1946. r (L. dz. BZ/1541/46) normy wynagrodzeń za prace inżynierskie w zakresie domowych instalacji wewnętrznych.

Normy powyższe opracowało w tym Ministerstwie Biuro Zakładów i Urządzeń Użyteczności Publicznej na podstawie materiałów i opinii miarodajnych fachowych instytucyj i rzeczoznawców.

Normy te zastępują normy tymczasowe z dn. 16.II.1946 r. (Dz. U. M. O. 1 poz. 13 L. Dz. 3935/BZ-149/46).

Normy nowe są ujęte w tablice: 1) ustalające wynagrodzenia za prace techniczne przy opracowaniu projektów, kosztorysów, nadzoru i t. p. w instalacjach wod-kanalizacyjnych, gazu i centralnego ogrzewania oraz 2) dla robót instalacyjnych elektrycznych, których brak dawał się specjalnie odczuwać.

Ostatnio wydane normy regulują zagadnienie w uproszczony sposób, stwarzając podstawy do wystarczającego wynagrodzenia techników i do ujednolicenia na terenie całej Polski sposobu obliczenia wynagrodzeń za roboty instalacyjne, a zarazem do oszczędności w kosztach przy odbudowie kraju.
